Giuseppe Maranini

HISTORIA DEL PODER EN ITALIA

1848-1967



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

HISTORIA DEL PODER EN ITALIA

1848-1967

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie G. Estudios Doctrinales. Núm. 94

GIUSEPPE MARANINI

HISTORIA DEL PODER EN ITALIA

1848-1967

Traductores

Miguel Ángel González Rodríguez
María Cristina Pestellini-Laparelli Salamon



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Imprenta Universitaria 1935-1985

Primera edición en castellano: 1985

Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

Dirección General de Publicaciones

Impreso y hecho en México

ISBN 968-837-521-7

ÍNDICE

ÍNDICE DE LOS NOMBRES Y DE LOS PAÍSES

Historia del Poder en Italia, editado por la Dirección General de Publicaciones, se terminó de imprimir en IMPRESOS CHÁVEZ, el 28 de enero de 1986, a los 75 AÑOS DE LA APERTURA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MÉXICO Y A LOS 50 DEL ESTABLECIMIENTO DE LA IMPRENTA UNIVERSITARIA. Su composición se hizo en tipo Caledonia de 8:9 y 10:12. La edición consta de 2 000 ejemplares.

NOTA A LA NUEVA EDICIÓN

ACTUALIDAD DE GIUSEPPE MARANINI, INTERLOCUTOR NECESARIO DEL DEBATE INSTITUCIONAL

En vida no fue amado por el poder, por su denuncia de los vicios degenerativos y usurpadores de las instituciones republicanas que eran al menos la nota destacada, cotidiana y esencial de los últimos veinte años de su existencia. Fue respetado y escasamente secundado por el constitucionalismo académico que en la exaltación de la exégesis dogmática de aquel tiempo no daba gran importancia al método de la integración histórica y comparativa que en él fue siempre la robusta peculiaridad para interpretar las normas y los comportamientos constitucionales.

Tal vez, y también por esto, es que toca hoy a Maranini, a quince años de su desaparición, la suerte singular de un extraordinario acontecimiento. Con o sin reconocimiento expreso de paternidad, a él se refieren en gran parte, con frecuencia apercibidas, las ideas, las propuestas, las críticas que en esta temporada de reformas constitucionales caracterizan el penoso trabajo revisionista en los partidos, en la cultura política, en la polémica periodística, algunas veces en la conducta de órganos constitucionales y hasta en la evolución modernizada de la ciencia jurídica.

Cuando se trate de malentendidos, de las contradicciones y de los peligros opuestos que evoca la candente polémica sobre la posición del orden judicial en general y sobre la del ministerio público en especial; cuando se trate de la partidocracia —un término acuñado por Maranini a finales de los años cuarenta— y de la relación de causa a efecto en el que se coloca el poder supremo de los partidos por un lado con el sistema electoral proporcional y, por el otro, con la mortificante relación entre gobierno y parlamento; cuando se trate de la liberación del jefe de Estado de las conductas reductoras que hasta la presidencia de Pertini han ofuscado la plenitud de su *rol* de garantía; de la preciosa pero delicada función de la corte constitucional, o de la guía del ejecutivo rectamente comprendida y de la primacía del presidente del Consejo; cuando se trate de todo esto y de los otros nudos constitucionales que

se encuentran en el índice, muy desordenado, en donde se compendia la necesidad de perfeccionar al sistema político italiano, está el hecho de que es difícil encontrar el argumento al que Maranini no haya enfrentado con algo más que diferente, con una calidad esencial que después se haya perdido: la precisa conciencia de que "todo se tiene", la constante conciencia de una visión orgánica, en donde cada relación, cada instituto, cada norma están coordinados con el entero sistema normativo e institucional, en donde este sistema, a su vez, va interpretado y dirigido en la perspectiva última de su significado general, en la lógica de sus principios reguladores.

Este análisis, que también es motivo feliz con el que concreta cada una de sus intervenciones críticas o reconstructivas, es resultado de la vigorosa conciencia histórica y comparativa típica del pensamiento *maraninista* desde sus primeros trabajos sobre los libres comunes * italianos, sobre los orígenes del Estatuto Albertino y sobre la constitución de Venecia. Pero nunca, tal vez, como en esta última obra, *La historia del poder en Italia,* el autor puso a fructificar su método.

En efecto, está en la experiencia del "resurgimiento" y luego en el "posresurgimiento" y en el prefascismo en donde él reencuentra algunos caracteres, ciertas líneas de tendencia destinadas a quedar como constantes de aquello que hoy se llama el "caso italiano". De la falta original de una alternativa impracticable, obstruida por la unión *cavouriana,* contemporáneamente al inicio de nuestra experiencia constitucional, deriva para Maranini aquella sustancial ambigüedad y atipicidad del acontecimiento de un poder político obligado siempre a cerrar hacia el centro, alimentándose de las aportaciones de las alas medias de la formación parlamentaria. Un elemento permanente en la historia italiana del poder, impuesto y justificado a través de todas las reencarnaciones *depretisanas, giolittianas* (y en cierta manera hasta *mussolinianas)* por la permanencia extraordinaria de intereses históricos, en donde todos exigieron soluciones diferentes de aquellas del esquema siempre imitado o pretendido por el gobierno parlamentario clásico. Sin embargo, también es un elemento que generó vicios producidos por los acomodamientos artificiosos comprometedores, alteraciones y patologías destinadas con el tiempo a gangrenarse.

El cemento parlamentario, aglutinante reclamado por las guerras de independencia, no exige únicamente una mayoría compuesta, sino una relativamente homogénea, como base segura para la dirección liberalna-

* Equivalente al municipio en diferentes estructuras jurídico-políticas. (Nota de los traductores.)

cional de los gobiernos. También provoca, junto a la negación de la alternativa, aquel sistema electoral mayoritario de doble turno hecho precisamente para favorecer las preferencias moderadas del centrismo y de la clase política de gobierno. De la misma manera, el reconocimiento a la Corona como guía del proceso del "resurgimiento" hace vana aquella áspera polémica entre poder real y poder parlamentario que, en otros lugares, está destinada a dar sus mejores frutos de la gran temporada liberal en el así llamado gobierno parlamentario *dualista:* "un desatar" decisivo para la consolidación plena de las "libertades burguesas" en la historia constitucional del Estado moderno, el cual, bien visto, quedó ajeno al Piamonte y no menos al reino de Italia.

Ni la exigencia centrípeta (tanto en el parlamento como en la articulación territorial del poder) requerida para la unificación administrativa y judicial del país después de las anexiones y los plebiscitos, se pudo satisfacer sin los efectos negativos que subyacían. Los entes locales, controlados y vigilados según los modelos administrativos napoleónicos, perfectamente adecuados a la lógica de un ejecutivo central obligado a la mortificación y alguna vez a la usurpación de las realidades municipales por la misma necesidad de transformaciones revolucionarias objetivamente unitarias. Controlada y vigilada la misma magistratura —de amplia y extendida formación borbónica después de la unidad— a través de los ingentes poderes que sobre todos los jueces y sobre toda la sociedad ejercía el ministerio público —funcionario real—, el cual, aunque siguiera la línea política de *reprimir* o de prevenir, quedó siempre como instrumento *ad hoc* de un ejecutivo jacobino a su manera. Dados los tiempos y las contingencias, "Iglesia libre dentro de un Estado libre", sí, pero con todas las medidas que implicaba la permanente cuestión romana y también el control y vigilancia sobre el ejercicio del magisterio religioso que por largo tiempo había quedado como vehículo "antisistema" de prédica y de agitación.

Maranini profundiza en estas raíces, en nuestra manera de hacer Estado y de hacer sociedad civil organizada —indicando en las debilidades y contradicciones del primero las deficiencias y fallas de la segunda— y encuentra las razones que causan el gran malestar institucional de nuestro tiempo. Y si es posible disentir aquí y allá de los remedios propuestos (empresa por lo demás, nada fácil, porque esas son consecuencias de aquel cumplimiento del análisis que lo hace peculiar), es casi imposible, hoy tal vez más que entonces para una nueva lectura posfechada quince años, contestar la acuciosa investigación de las causas y de su interpretación orgánica.

El proponer de nuevo esta reedición actualizada de la *Historia del*

poder en Italia —más voluminosa por un apéndice de actualización que muestra, capítulo por capítulo, las actuaciones y los acontecimientos institucionalmente más destacados— responde a una precisa constatación. La constatación de que Maranini es el interlocutor necesario de nuestro tiempo para todos los que quieran interrogarse —trabajador político o estudioso de las instituciones, ciudadano culturalmente consciente, que rechaza los *slogans* sobre los armamentos, estudiante universitario con curiosidad no satisfecha por la manualística— sobre muchos "por qué" del conjunto desastroso de nuestra organización política. Y de la constatación que del diálogo con este interlocutor (lucidísimo en su pasión civil y siempre austeramente equilibrada, aun en los análisis más descarnados) se puede llegar precisamente a aquello que falta al intenso, pero asistemático y substancialmente inculto debate sobre los remedios institucionales por aplicar: la conciencia histórica de las causas degenerativas de las enfermedades identificadas a lo largo de la vivencia nacional de la unidad, el puntual encuentro comparativo de las diferentes soluciones más o menos cambiadas en confusión por los otros ordenamientos y, sobre todo, eso que es descuidado normalmente, la verificación de la congruencia de la parte con el todo; digo, la preocupación constante por medir perfectamente cada integración a la medida que le corresponda en íntima lógica de nuestra forma republicana de gobierno.

Es en la definición de "seudoparlamentario" en donde el autor da al sistema, desde el arribo de Cavour, una definición —que para quien escribe esta nota no fue posible comprender plenamente ni justificarla hace veinte años, durante los prolongados coloquios habidos con el maestro, con una incomprensión que hoy enmienda—; es en la completa pero compleja ilustración de la fórmula de "gobierno seudoparlamentario", enraizada después del ministerio D'Azeglio, en donde se encierra toda la reconstrucción crítica *maraninista* del régimen constitucional vivido desde 1850 hasta el proporcionalismo habido inmediatamente después de la guerra y que, en el fondo, aun con las importantes transformaciones es vigente todavía. Aquel conflicto entre Cavour y Vittorio Emmanuele, en donde éste siempre lo consideraba en el fondo como un ministro suyo, y aquél, quien se consideraba y actuaba como un primer ministro parlamentario, se hubiera podido resolver desde entonces, según el modelo británico, de una vez por todas "si las leyes electorales hubiesen favorecido o impuesto la creación de amplias y simples formaciones políticas, y si en consecuencia la presencia en la cámara de una mayoría

organizada y preconstituida hubiese sido la condición normal de la vida política y de la dinámica constitucional". Al faltar el presupuesto electoral y surgir así el gobierno parlamentario sin sus premisas naturales, como un "artificio difícil y, en suma, como un gobierno seudoparlamentario", tanto la creación como la demolición de las mayorías —y en consecuencia la inestabilidad de los gobiernos y la efímera base político-institucional del primer ministro— estaban destinadas a permanecer como el compromiso más grave y el más grande desgaste de los políticos italianos.

No es la partidocracia, que será el último producto de un sistema electoral desviado, sino más bien éste como origen de aquélla, el verdadero *punctum dolens*, el malestar central del sistema italiano en el pensamiento constante de Maranini.

El distrito uninominal con su característica de doble turno en la elección —remedio idolatrado por los moderados en el debate institucional de hoy día y desde hace tiempo, debido al éxito obtenido por Mitterrand en Francia y favorecido abiertamente también por los estudiosos de izquierda— entra en Italia con el edicto electoral carloalbertino publicado inmediatamente después del Estatuto para imitar el modelo trasalpino de 1830, que por otra parte ya era practicado desde 1789. Iluminista por la razón y jacobino por voluntad, Maranini, tanto en el pensamiento como en la acción, nunca jamás fue un moderado, pero supo reconocer siempre, sin titubeos, los signos del moderantismo: "la elección por balotajes... fue siempre una segunda consulta, que podía permitir, con el auxilio de acuerdos previos, corregir y hasta tergiversar el resultado de la primera consulta, y de consentir a los notables con sus actitudes, modificar la expresión tosca y genuina de la voluntad electoral, como hubiese emergido en el sistema inglés". Por otra parte, "la perfecta adecuación" del sistema electoral de dos turnos "a la mentalidad y a los intereses... de una clase política... formada de cualquier manera casi sin excepción, por notables, y por burgueses notables", no es un juicio que conduzca al autor a evaluaciones en clave marxista, con las cuales no congeniaba. Más bien lo conducen a deducciones de estricta lógica institucional.

La regla de la mayoría, consolidada segura y rápidamente en el reino, es una conquista importante, pero no decisiva ni suficiente para establecer un régimen verdaderamente parlamentario.

Lo es también, y más bien lo es, ya que constituye el presupuesto para la función dinámica de todo el sistema y para llevar en sus efectos realizados la misma regla de la mayoría, una ley electoral de tipo inglés, idónea para crear con facilidad una mayoría parlamentaria orgá-

nicamente compacta y unitariamente activa. El juicio negativo sobre el sistema de dos turnos es por lo tanto neto y sin recurso:

> sistema ideal para los trueques políticos... exaspera el individualismo político, estimula la pequeña clientela, elude en buena medida la auténtica voluntad del electorado condicionado entre los trueques de los candidatos (y entre los grupos o partidos que los apoyan), acelera la multiplicación y la confusión de las formaciones.

El problema es que si aun con artificios y enormes gastos de energía (no siempre edificantes), este sistema todavía permitía al primer ministro prefascista la investigación, la agregación o la creación de una mayoría propia, con la edad republicana

> en el sistema contractual entre partidos la figura del primer ministro se disuelve y se esfuma... debido a la no conciliación absoluta entre el principio del gobierno parlamentario expresado en la institución del voto de confianza y una ley electoral no idónea para crear... ni una mayoría homogénea, ni una oposición homogénea; y ni siquiera para interpelar con sinceridad y claridad al país para saber si está a favor o en contra de un líder, o a favor o contra de una línea política.

El distrito uninominal de dos turnos, mientras dura el sufragio limitado, es un sistema de vida política que se puede adaptar todavía a aquel régimen seudoparlamentario en donde el cambio permite, aun a costos altos, la formación de mayorías más o menos personalistas o de clientela alrededor del primer ministro. Pero es con el sistema proporcional y la consecuente "gregarización de los parlamentarios" de la partidocracia pluralista, que cada articulación institucionalmente democrática encuentra un obstáculo insuperable.

En la época prefascista, el sistema proporcional responde egregiamente —Maranini lo reconoce sin dudas— a la primera necesidad de genuina representación que era esencial en el momento constituyente, contra la arbitrariedad de cualquier evaluación de la dimensión aproximada de las fuerzas políticas en la realidad. Pero después, con la dinámica constitucional puesta en marcha, el sistema proporcional se manifestó ante sus ojos como obstáculo insuperable para cualquier homogeneización de la mayoría, es decir, contra cualquier eficaz acción de un gobierno que no pudiese servirse de la excepcional e irrepetible ventaja del periodo *degasperiano*, cuando, con la mayoría absoluta conferida a la democracia cristiana, "el país había evitado las consecuencias fatales del sistema proporcional... aplicando un sistema mayoritario y en la realidad

había designado al jefe de gobierno, así como sucede regularmente en Inglaterra".

Desde este punto de vista la reforma electoral, intentada con la famosa "ley-fraude" de 1953, no obtiene aquí ninguna indulgencia, ya que "presentaba analogías al menos formales con la Ley Acervo y ofrecía el flanco a los mismos puntos criticados", y con miras a una reforma a la constitución de hecho "y tal vez también a una reforma de la constitución escrita". Sobre el plano de las técnicas de expresión del voto y de selección del personal de gobierno, su éxito más tarde hubiese empujado al ejecutivo a una política cada vez más paternalista y policiaca. Aquí Maranini es perentorio: "El artificio electoral no podía valer para aumentar la fuerza efectiva del gobierno, y darle aquella espontánea mayoría que constituye el fundamento necesario para un sistema parlamentario y no seudoparlamentario."

El antiproporcional de Maranini —es verdad— puede gustar o no. Podría objetarse (como lo hizo y continúa haciéndolo el autor de esta nota) que el antiproporcional sacrifica para la lógica absorbente de una técnica de gobierno indudablemente funcional del sistema parlamentario las razones no olvidadas de la rica articulación pluralista de la realidad italiana, tal como la hemos recibido de la historia y de las raíces profundas de la cultura política nacional. Se puede agregar que la utilidad marginal de las formaciones políticas menores, desde siempre, resulta confirmada verdaderamente como "utilidad económica" para el rédito democrático del sistema político entero. Al punto que algún día —y que nos auguramos no sea lejano—, cuando llegue a ser realidad institucional aquello que es por ahora el patético lirismo poético de los *lendemais qui chantent* —de la alternativa—, precisamente el *rol* de la oscilación controlada de las formaciones políticas menores es en donde podrá concretarse la verdadera garantía de regreso para el saludable acceso al poder de las grandes fuerzas contrapuestas. Motivo por el cual, la desaparición de criterios antiproporcionales de los partidos menores podría, por añadidura, destruir el mecanismo de seguridad más valioso para la democratización de la república.

Estas y otras objeciones, aún más destacadas, pueden adelantarse. Lo que parece imposible es dar respuesta al razonamiento de fondo de Maranini. El principio mayoritario confirmado en el parlamento (y tan generosamente integrado —agregaría yo— por filigranas reglamentarias que en los dos últimos años la consciente y, por añadidura, entusiasta

oposición comunista y no menos de los grupos gobernantes, marchan con prontitud hacia la identificación de la legítima *signoria politica* con su misma *signoria procedurale*) no elimina el antiguo e irresoluto problema del parlamentarismo italiano, de una selección electoral no idónea siempre para producir una mayoría parlamentaria políticamente homogénea. Y para el paliativo de los "premios de mayoría", disfrazados como sea posible, queda detenido el juicio manifestado en la presente obra: esos son destinados "a deformar, mejor dicho a forzar, sin que por ello puedan íntimamente modificarla, la deteriorada dinámica del distrito plurinominal y del proporcional, y a que todavía sea más débil y dispersa la oposición parlamentaria".

En el maraninismo "todo se tiene", el antiproporcionalismo casa, como se sabe, con la antipartidocracia. El más difundido de sus motivos centrales, sin lugar a dudas, aquel que cotidianamente es más comprobado por la experiencia de las generaciones perturbadoras, usurpadoras y separadoras, es el motivo principal del regreso de Maranini a la oratoria política y parlamentaria, así como al ensayo constitucional. Pero es también, y debemos estar atentos, el más malentendido, el más alterado. La idea de un Maranini antipartido es ridícula antes de ser falsa: se resolvería en la idea de un Maranini antihistórico, es decir, de uno que niega todo de sí mismo, como hombre de cultura y como estudioso de un constitucionalismo enraizado en la historia como pocos lo han sido.

Al contrario, convencido afirmador de la necesidad primaria de la asociación partidista, cuya actividad "determina, por añadidura, la naturaleza política del régimen y condiciona su genuina democracia", él se manifiesta esencialmente como el más celoso confirmador de la recta función constitucional de los partidos. La actualidad verdadera de la crítica maraninista a la desnaturalización de este *rol* irrenunciable, parece mucho más singular para quien recuerda más la incomprensión académica, que la interesada aversión política. En este punto bien puede mencionarse un apostolado cívico comenzado en 1949 y predicado inflexiblemente durante veinte años desde las primeras páginas de los grandes diarios, desde las cátedras, en los congresos y desde las revistas científicas, con una influencia sobre la gente que desde entonces fue directamente proporcional a la hostilidad abierta de toda la clase política.

La semilla ha dado sus frutos pero con mucho retraso. La idea del principio de legalidad que debe ser introducida también en el partido

(con "publicidad de los debates, secreto de las votaciones, publicidad de las finanzas, pluralismo interno, división de las funciones y de los poderes, existencia de un poder 'judicial' del todo independiente, que pueda defender los derechos de la base contra las arbitrariedades de las oligarquías... reglas severas con pesadas sanciones" para limitar los gastos) ha llegado a ser hoy el tema, mejor dicho, el lugar común de cualquier revisionismo institucional dirigido a la asociación-partido. Desde la democracia cristiana; desde la interesante modernización que hace De Miti al partido comunista, durante la convención *ingraiana* del 83; desde la rica y estimulante, aunque, de vez en cuando lenta, pero gran reforma *craxiana* del partido socialista, surgida de la conferencia de Rimini a las cuasiefímeras novedades constitucionales de la "presidencia laica" y del "decálogo *spadoliniano*"; desde las propuestas liberales a la saludable toma de conciencia institucional, notablemente advertida por los economistas emprendedores y en el más responsable sindicalismo, hasta el callar de la constante, pero hoy —y *pour cause*— más aguda sensibilidad de los trabajadores de la justicia. Lo anterior es casi como una célebre temporada liberal que parece a Byron reflejada en un mundo que tiene toda la atención centrada *on constitutions and steam-boats*, y no como debiera ser en los italianos políticamente activos quienes disertan sobre la diagnosis y las terapias de la desastrosa forma-partido; y lo hacen —sin saberlo— según las cartas clínicas no amarillentas del examen atento de este estudioso solitario.

Hay de todo, desde el hambre de dinero por parte de los aparatos partidistas que falsean el juego político —ya sea influyendo la política global del partido en razón de los financiamientos ocultos, o alterando los equilibrios internos de las corrientes— hasta el juicio previsor (aún no existía el financiamiento público) sobre la inutilidad de los límites y control sobre los gastos, cuando el mal consiste "en la excesiva puesta en juego del ejercicio de la soberanía". Vale decir, sería como el espacio que ocupa una mancha de aceite en cualquier pastizal potencial que no puede ser cancelada con limpieza ante los ojos de la sociedad civil. Sin embargo, el autor no acusa la maldad de los hombres. Más bien, acusa el "desequilibrio fatal entre la enormidad del poder, al cual aspira cualquier partido, y la naturaleza de sus estructuras confusas" o sea un desequilibrio "que puede ser saneado conduciendo a los partidos a sus legítimas funciones, y sólo a ellas".

Experto en la historia, y en particular de la historia de las instituciones, para dejarse llevar por el moralismo, es como clínico de las instituciones y no como moralista, que Maranini descubre en las degeneraciones del sistema partidista, incluyendo la rapacidad financiera que

lo caracteriza, la causa de la funesta alteración, de la rápida corrupción que existe en la gran función que llevan originariamente los partidos. El voto público de los parlamentarios —de los parlamentarios elegidos en el contexto de un sistema de partidos y un sistema electoral proporcional— sería defendible en lo relativo al otorgamiento de un voto de confianza al gobierno. Pero en todas las otras circunstancias "el voto público es el instrumento legítimo del partido solamente en donde la relación entre partido y grupo parlamentario es de naturaleza totalmente diferente": sólo en donde la efectiva soberanía de decisión del partido se expresa a la manera inglesa en el grupo parlamentario en donde la "disciplina del grupo" no es otra cosa que la disciplina individual natural de los parlamentarios hacia las decisiones libres democráticamente tomadas en mayoría por el grupo.

Del proporcionalismo a la ubicación malsana de la necesaria disciplina de partido, y de ésta a la debilidad de los "convenios" entre los aparatos de los partidos, el paso es breve. Ello conduce rápidamente al gran tema de la disfuncionalidad del acuerdo gobierno-parlamento. Un acuerdo que sólo nominalmente —y ni siquiera siempre— cruza estas dos entidades constitucionales, es de hecho mediatizado, desviado y enredado por la intromisión de la extenuante negociación entre los vértices de los partidos de mayoría y por la consecuente institucionalización de la "crisis latente" del gobierno como elemento permanente del sistema.

Escéptico por instinto histórico y por la administración del simple pragmatismo de la experiencia inglesa hacia las sugerencias racionalizadoras del refinado (pero artificioso) constitucionalismo continental, Maranini, en verdad, no es partidario del mecanismo de confianza indicado en el artículo 94 de la Constitución. Transfiriendo "virtualmente a las cámaras todos los poderes del gobierno, degradado a comité ejecutivo del parlamento", este mecanismo facilitará de hecho la desautorización del parlamento mismo en favor de los partidos; los que por la imposición del voto por llamado uninominal en las mociones de confianza reciben la ventaja de un mandato imperativo hacia los parlamentarios; sin embargo, es un mandato no vinculado a los debates de los electores, pero sí a los debates de las organizaciones de partido cuya democracia interna no está sujeta a verificación alguna.

Con una constante sacada de la reconstrucción sistemática de las causas y los efectos, pero que en cambio está ausente completamente en las propuestas, muy a la moda, de los muchos y valiosos remedios institucionales (casi siempre desvinculados voluntariamente de la premisa mayor del vicio partidocrático), la investigación no descuida ninguna de las disfunciones de los órganos constitucionales políticos y no políti-

cos, y aun entre ellos. "La falta de un ejecutivo autónomo y estable frente al parlamento, y por otra parte la falta de un parlamento autorizado y capaz de otorgar autoridad al ejecutivo a través de la acción de una mayoría dotada con disciplina espontánea" es el fundamental *round point* alrededor del cual se desarrolla la polémica actual —y que de la Democracia Cristiana al Partido Comunista Italiano y hasta el Movimiento Social Italiano encuentra a todos acordes en la localización del problema, pero casi siempre aislándolo indebidamente del contexto general—; es argumento enriquecido, explicado y resuelto en sus condiciones óptimas para conducir de la mano al lector a lo largo de eso que está antes y de aquello que viene después.

No hay posición intermedia, y menos aún paliativos artificiosos, prótesis normativo-institucionales capaces de girar hacia aquello que a su juicio es el núcleo central de la cuestión.

> La estabilización del ejecutivo, en la era de la soberanía popular —ésta es su firme convicción—, no podía ser obtenida sino mediante una elección directa del jefe de gobierno (como en el sistema estadounidense) o con una reforma electoral que diera al electorado la posibilidad de escoger sin reservas un ejecutivo estable como lo es la legislatura (según el ejemplo británico).

Es lícito preguntarse hoy, ¿cuál comportamiento hubiese tenido o tuvo en su tiempo Giuseppe Maranini frente al mecanismo alemán de la "desconfianza constructiva" y frente a la vasta transformación que de la democracia republicana tradicional tuvo que cumplir en Francia la Quinta República? Hacia la primera, por lo que podía aleccionar la experiencia de Alemania Federal hacia finales de los años sesenta, él se mostraba dudoso pero no hostil. Ahí descubrió un "proceso de agregación de la mayoría impuesto al parlamento por el procedimiento con el cual el gobierno es sustituido", en lugar de la espontánea virtud de la ley electoral admirada en el sistema inglés. Y con una evaluación que los hechos han confirmado, hasta la sustancial *fraus constitutionis* de la necesidad de disolver el parlamento para realizar las elecciones anticipadas de 1983, él prefiere descubrir en la "desconfianza constructiva" un remedio disuasivo no diferente del *impeachment* estadounidense. En todo caso es "un instrumento que sale de la lógica del régimen de asamblea, para adherirse más bien a la lógica del régimen presidencial y de la división de poderes".

Pero Maranini debe ser recordado también como el primero que lanzó al viento el mensaje que únicamente el gobierno de Spadolini quiso recoger, o sea la moción italiana adecuadamente motivada (de confianza

o de desconfianza), que obedece a la misma lógica y que podría obtener resultados análogos. No obstante las innovaciones, puntuales y muy concretas motivaciones de confianza, que caracterizaron a los gabinetes de Spadolini de 1981 y de 1982, es por todos conocido, sin embargo, que ninguno de los dos tuvo que concluir su gobierno por moción de desconfianza, así que la validez del conocidísimo asunto *maraninista* ni siquiera con retraso pudo ser experimentado. En ninguno de los dos casos, por otra parte, ello fue debido a la falta de rigor constitucional o de coherencia del presidente del consejo. No fue la crisis de agosto de 1982, surgida por actos parlamentarios, sino la retirada concreta del partido socialista del gobierno, la que originó la dimisión constitucional, sin posibilidad de recurso alguno ante el parlamento por parte de un gobierno que ya no era órgano colegiado. Y ni siquiera para la crisis de noviembre, cuando esta colegialidad constitucionalmente necesaria fue oficialmente certificada como inexistente hasta por el presidente del consejo; certificación oficial y sin censura que venía a menos (pero sólo después de aquélla...) con mayor razón que la vez precedente, con el gobierno, uno de los dos sujetos necesarios para una relación de confianza confirmada o de desconfianza con el parlamento.

Y todavía sería equivocado considerar carente de eficacia estabilizadora la misma motivación de la sola moción de confianza. No tanto por el segundo gabinete, que tuvo una vida breve e infeliz y al que desde el inicio faltó determinación interna, sin considerar los puntos programáticos de naturaleza institucional. Pero ciertamente para el primer gabinete con presidencia laica, aquel documento contractual, aquel negocio jurídico bilateral entre el gobierno y su heterogénea y rijosa mayoría generó efectos relevantes, constitucionales y políticos, que no sería posible negar. Al menos para el contencioso que se abrió sobre la cuestión de la escala móvil en general, y en especial sobre la conducta respecto al *Intersind*, el golpe de ala* de una noche de junio que indujo al presidente a interrumpir, sin votación, una sesión del consejo de ministros, seguramente destinada a registrar una ruptura formal, y a apelar al parlamento al día siguiente solicitando el "alto aviso" del senado sobre la congruencia de la línea presidencial al pacto de confianza firmado; fue la ocasión histórica en la que por primera vez en la vida constitucional italiana la moción motivada de confianza impidió la crisis y "estabilizó" al gobierno. La respuesta parlamentaria sobre una resolución adjunta en la cual el gabinete puso la cuestión de confianza confirmó también formalmente la primera (y única) victoria del artículo 94 de la Constitución.

* Conviene recordar que el gobierno es fruto de una coalición de partidos. (Nota de los traductores.)

Pero el constitucionalismo historicista de Maranini, que veía en aquella disposición un *pis aller*, un artificio racionalizador, útil como sustituto sin ser igual todavía al genuino producto británico, tuvo su razón póstuma también en aquella circunstancia; la inestabilidad gubernativa, la heterogeneidad de la mayoría, la infelicidad del acuerdo partido-gobierno-parlamento, mostraron también tener raíces poco profundas. Y pocas semanas después, como lo había previsto el mismo presidente del consejo con realismo histórico, la mayoría se despedazó y llegó la crisis. La agonía de la octava legislatura, penosamente alargada hasta mayo de 1983 con el único fin de eliminar de la constitución material, la anomalía de una presidencia del consejo, por muchos motivos atípica, ha sido en realidad el último testimonio clínico de una enfermedad —precisamente agónica— que se difundió por metástasis al cuerpo entero de la constitución material partidocrática.

Extrañamente, a su vez, nada se encuentra en esta obra que pueda responder a la otra pregunta: la del juicio que Maranini hacía sobre la Constitución *golista*. Un poco, porque el primer periodo de la Quinta República pareció al autor muy condicionado debido a la personalidad excepcional de De Gaulle; porque el autor desconfiaba de la permanencia en el sistema político francés del aborrecido doble turno electoral; también, porque su formación liberaldemocrática lo hacía partícipe de la difundida hostilidad que, al menos hasta la presidencia de Pompidou, existía en la cultura política italiana —mejor dicho, en la cultura italiana sin adjetivos— hacia la filosofía conservadora; y en fin, por algunos aspectos autoritarios de aquel régimen. Maranini se resistía a evaluar una experiencia que advertía todavía *in fieri*, ya que su aislamiento y el no poder realizar viajes en los últimos años de su vida le impidió su conocimiento directo.

Para quien intente, con honestidad científica y ánimo imparcial, hacer una extrapolación de toda la obra *maraninista*, de las tesis principales del autor, podría adelantarse una respuesta: Maranini hubiera compartido, y tal vez recomendado, no pocas de las características de la actual Constitución francesa: la no sumisión de magistrados del *parquet* al poder político y la influencia de éste sobre todo el orden judicial; el rechazo del sistema electoral de doble turno; la naturaleza (aparentemente) bicéfala del ejecutivo; ni mucho menos la cooptación política-mayoritaria que preside la estructura del consejo constitucional. Él hubiera evaluado positivamente la autonomía del gobierno frente al parlamento, la separación de la potestad legislativa entre el *domaine de la loi e domaine du règlement,* la gran reducción de la iniciativa política parlamentaria, el mismo régimen prioritario para el gobierno del orden

del día en las cámaras. La experiencia del arribo de Mitterrand en la verificación constatada del sistema, como ejemplo de que nada obstaculiza la alternativa hacia el poder de formaciones opuestas, habría validado su evaluación del conjunto.

En la lógica de la misma reconstrucción sistemática de las tesis *maraninistas*, se ha dicho que son numerosas las interpretaciones y los puntos de vista que persisten y son también de extraordinaria actualidad, si acaso reforzadas por los eventos que surgieron de improviso en este lapso de tiempo que no fue breve. Deben ser mencionadas, al menos, las más significativas.

La denuncia de los vicios de nuestro bicamerismo, que se puede decir fue hecha por él desde los tiempos del constituyente y confirmada en esta obra, es válida y permanece intacta hoy como lo era ayer. Convencido de la eficacia del sistema inglés, cuyo bicamerismo nació, según pudo constatar, "del esfuerzo empírico para impedir que el parlamento llegase a una dictadura de asamblea"; y de que el poder, al estar en manos de los partidos en el tiempo del constituyente, fatalmente debía producir aquel "bicamerismo híbrido" uncido sólidamente a las leyes electorales que aseguran la identidad sustancial de las dos cámaras. Una identidad, por lo demás, garantizada por la revisión constitucional —que para él no se podía dividir— que fijó la misma duración. Partidario, con cautela, de una reforma al senado como "cámara de las regiones", "aunque la prescripción de la elección por sufragio universal y directo limite mucho las posibilidades de desarrollo en este sentido", Maranini en verdad habría preferido una cámara alta representativa de las competencias y de los intereses, anhelando siempre una "integración extrapartidista" tal que pudiese eliminar o al menos obstaculizar "la reducción del parlamento a un órgano que registre las decisiones extraconstitucionales del vértice de las oligarquías partidistas en coalición". Expresiones, neologismos, estados de ánimo que durante los años cincuenta y sesenta le valieron el ostracismo de todas las fuerzas políticas y la acusación velada de antidemocrático. Pero son las mismas expresiones —¿quién no las ha conocido?— que hoy alimentan el debate revisionista, repetidas en los escritos y en los discursos de quien propugna por las reformas, sea entre los radicales como entre los comunistas, sea entre los socialistas como entre los democristianos y las fuerzas intermedias.

Lo mismo ocurre con el regionalismo, Maranini, naturalmente, no

pudo vivir la experiencia de las regiones con estatuto ordinario, puesta en marcha en 1970. Pero supo prever, con impresionante anticipación, el gran peligro que la existencia de un autogobierno local —hacia el cual lo conducían con simpatía todos sus estudios—:

> recalcara el modelo fatal del seudoparlamentarismo central, con la consecuencia de una completa politización, de una absoluta inadecuación administrativa y, finalmente, de una existencia ilusoria de las mismas autonomías debido al control partidocrático centralizado, que condujera a las instituciones centrales y locales, al ejecutivo y al legislativo, tanto de la periferia como del centro, a estar bajo un único poder absoluto, central, oculto, irresponsable, o sea al poder del o de los aparatos de partido.

Desde el *preámbulo Forlani,* todavía dotado de una gran actividad residual después de su abandono formal, hasta las malversaciones administrativas que desbordan el código penal y a la extinción advertida de cada impulso regionalista auténtico, todo había sido anticipado.

Sobre las facultades del presidente de la república, "órgano conjunto de control y de impulso" sobre el que el autor hace converger las esperanzas del rescate institucional, tal vez más que sobre la misma corte constitucional, su convicción es que se puede hacer una doble interpretación, según el modo en el que el jefe de Estado interprete "la ambivalencia del texto constitucional": o como "un funcionario decorativo, según la tradición francesa" y tal vez contraria, "un magistrado político que interviniendo (aunque sólo con medios legítimos) en la política contingente, refuerce el poder del gobierno ante el parlamento en una perspectiva casi presidencialista; o bien, contrastándolo, de manera que logre producir parálisis y desórdenes en un ejecutivo ya muy débil"; ésta sería la interpretación equivocada. Tal vez la interpretación justa y augurable sea escoger a un jefe de Estado que:

> Aun absteniéndose con cuidado de intervenir en pequeña política quiera, sin embargo, velar con vigor por el respeto y el cumplimiento de la Constitución y someta las actuaciones legislativas y gubernativas a un vigilante y vigoroso control preventivo de constitucionalidad, en concordancia con el sucesivo control de la corte constitucional, promueva la legislación constitucional (que los gobiernos partidocráticos no tienen la virtud de promover), desarrolle ante el país una política leal de defensa, de actitudes, de integración a la Constitución, defendiéndola de la degradación partidocrática, es decir, defendiendo al Estado de su fractura.

Cualquier extrapolación reconstructiva póstuma sería de mal gusto;

lesionadora de la memoria del autor, que fue un hombre al que no le gustaban las alabanzas, de timidez casi obscura, pero en realidad regido por una dignidad ajena a todos los elogios que pudiesen parecer alabanzas; y lesionadora también para quien por muchos motivos podría ser reconocido en la personificación de esta figura presidencial ideal. El lector que conoce el devenir de quienes tienen setenta años puede deducir solo las conclusiones.

La "crítica condición de la justicia en Italia", el *leit motiv* del magisterio de Maranini y el más fecundo en resultados normativos y jurisprudenciales es, sin lugar a dudas, el argumento que resume y al mismo tiempo el más actual de su batallar. Si la justicia funciona mal,

> Los jueces en conjunto no tienen la culpa: los malos jueces son casi siempre la consecuencia de un desorden legislativo o de un vacío legislativo, debido a una clase política que no respeta los controles morales, intelectuales, y judiciales, y que en el momento oportuno descarga voluntariamente sus culpas sobre las víctimas de su cinismo.

Son páginas, si es posible decirlo, más frescas hoy que ayer. La aseveración del autor es perentoria y esto es el resultado de toda una vida de pacientes estudios, que antes del Estado del "resurgimiento", posunitario y republicano, se cimentaron en la investigación sobre el poder judicial de la admirada República de Venecia. "Inútil hablar de constitución y de estado de derecho cuando el ejecutivo mantenga o adquiera el control del judicial; cuando el poder político sea colocado en condiciones de influir sobre el juez en el modo de aplicar la ley en casos determinados". Ni su polémica contra la injerencia del poder político fue más motivada y aguerrida que aquella contra la supremacía de la "alta casta judicial"; una y otra regidas por la convicción de que "el juez debe ser verdaderamente libre, para ser moralmente (dentro de ciertos límites) también jurídicamente responsable".

Autogobierno de la magistratura, independencia del juez frente a los otros jueces, rigurosa selección preventiva de los magistrados, jerarquía funcional de los grados de jurisdicción que, sin embargo, no se traduzca en la jerarquía administrativa de los jueces adjuntos, exaltación y máxima democratización del consejo superior, elección de los jefes de las oficinas judiciales por un tiempo limitado y fijo; esto, en suma, es la sustancia del diseño ordenado de una magistratura verdaderamente autónoma y responsable en la visión de quien —tanto en el congreso de

Gardone como ante la corte constitucional– desarrolló la más completa y sistemática arquitectura del poder judicial en las constituciones republicanas. Y bien entendido "los mismos principios, aunque expresados en términos ligeramente diferentes a causa de residuos históricos, valen para los magistrados de la acusación, precisamente también magistrados, y no ya funcionarios, también independientes, con el mismo título y con las mismas garantías de los magistrados juzgadores".

La reedición de esta obra, agotada desde hace tantos años, no sólo cubre un vacío en las bibliotecas, sino también en la conciencia civil de los italianos. Y la herencia de Giuseppe Maranini –como lo podrá advertir el lector– se entrega como viático a la novena legislatura republicana, a la de las esperadas reformas institucionales.

Silvano Tosi

CAPÍTULO PRIMERO

INTRODUCCIÓN AL ESTATUTO ALBERTINO

La idea de construir o reconstruir las líneas fundamentales del sistema político es un único documento normativo escrito, orgánico y completo lo más posible, acordado para ofrecer al ciudadano garantías precisas frente al poder, es, en los tiempos modernos, hija del racionalismo y de la revolución. La primera oleada de modernas constituciones escritas es aquella que sigue o precede inmediatamente a proclamaciones republicanas. La idea de insertar la monarquía dentro de un sistema de controles y contrapesos jurídicos es, en sí misma, una idea republicana, aun cuando un monarca hereditario asuma funciones de primer magistrado. El poder del monarca está ahora condicionado a la observancia de la ley, con apercibimiento expreso o tácito de caducidad en caso de que se rebele. Está, tal vez, implícita en la existencia misma de una constitución escrita la investigación sobre el sistema racional de las relaciones políticas, de la que luego podrá surgir el poder popular, aunque la soberanía queda en principio delegada a una oligarquía o monopolizada por una clase. La idea de un límite jurídico al poder, al menos sobre un plano lógico, es poco conciliadora con la idea de una legitimidad hereditaria de derecho divino. La idea de una limitación del poder implica la idea de su racionalización: y ésta en un mundo dominado por ideales cristianos puede ser sólo una racionalización democrática, acordada para poner el poder al servicio y no en contra de la persona humana. La negación del derecho divino implica la afirmación de un principio diferente de legitimidad, que podrá ser entonces en definitiva sólo el principio de la soberanía popular, según se le construya sobre el plano ideal o sobre el plano práctico. Los obstáculos históricos ante la lógica del nuevo principio de legitimidad encontrarán justificaciones empíricas o contingentes también muy válidas, pero sujetas al perenne ataque de una crítica que, simplemente volviendo al principio, tendrá un juego también demasiado fácil. Los fraudes jurídicos (por lo demás, anidados en los sistemas electorales) a los que conduce la dificultad de adaptar al principio a la realidad social (o la dificultad de adaptar a la realidad social el modo simplista e inorgánico en el que el principio puede ser acordado) llegarán a ser insostenibles.

toda vez que la crítica logre individuarlos y denunciarlos en términos comprensibles y eficaces.

Todo esto es verdad, aunque menos evidente, no sólo en el caso de las constituciones escritas, surgidas de propósitos racionalizadores, sino también en el caso de constituciones históricas, construidas a través de progresivas adaptaciones y compromisos sucesivos, entretejidas por costumbres y acuerdos tácitos, en el auxilio sólo irregular y personal de documentos escritos.

La Inglaterra de finales de siglo XVIII no tenía una constitución escrita, como no la tiene la Inglaterra actual,[1] no obstante la persistencia de la forma monárquica y la residual eficacia de las prerrogativas reales, era en sustancia una república aristocrática, un poco menos república y en cambio un poco más oligarquía que la de la República de Venecia en su época de esplendor.

Las "restauraciones", es obvio, pueden volver a poner nuevamente sobre el trono reyes y dinastías, pero no pueden válidamente rehabilitar el derecho divino, sobre todo en épocas plenas de fermentos racionalistas. Desde 1649 un parlamento inglés, sobre el que ya se cernía la sombra de la dictadura puritana y militar, había suprimido la cámara de los *lores* y la oficina real, como "inútiles, pesados y peligrosos para la libertad del pueblo". *L'agreement of the people* (*sic*) proponía a Inglaterra el atrevido proyecto de una constitución escrita democrática y republicana, anunciando el cromweliano "instrumento de gobierno" de 1653, en el cual ya se delinea la idea de una ley fundamental escrita de la república, puesta a salvo de frecuentes golpes de la mayoría parlamentaria.

El "instrumento de gobierno" no había podido tener aplicación práctica, y el duro régimen del *lord* protector, concluyendo rápidamente la revolución, había impedido que las fuerzas tradicionales de la sociedad inglesa y, en consecuencia, de la política inglesa, anduvieran irremediablemente perdidas. La revolución había sido así conducida de nuevo dentro de los diques de la evolución; el racionalismo y la ideología habían sido una vez más obligados a inclinarse ante la historia. Pero ya la restaurada" monarquía inglesa podía ser sólo una república, y una república siempre menos oligárquica.

Los privilegios que Juan *sin Tierra* había prometido bajo juramento a los barones victoriosos, y con los cuales se habían avalado ciudades y corporaciones, sólo podrían subsistir si se difundían progresivamente hasta convertirse en privilegios de cada ciudadano británico, es decir, en la esfera de garantías de cada uno de ellos. La evolución constitucional inglesa estaba ya definitivamente encaminada para hacer de cada ciu-

dadano un barón, de cada casa un castillo, y no de reducir, como en otras partes sucedería, a señores y ciudadanos a la condición común de súbditos: súbditos no del rey, sino de un soberano mucho más terrible, en su irresponsabilidad e indeterminación: "el pueblo", y por el pueblo la asamblea, por la asámblea el comité de salud pública.

Concluyendo la "gloriosa revolución" de 1689, el parlamento inglés había atribuido la Corona a Guillermo y María, confirmando la superioridad de su voluntad sobre el derecho divino y sobre el principio hereditario, aunque le imponía sus condiciones. Después de la muerte de la reina Ana, el arribo del primer rey "hannoveriano" en 1714, desaclimatado e ignorante de la lengua y de las costumbres locales, permitió el surgimiento de un ejecutivo, el gabinete, que no se identificaba ya con la persona del rey, y que podía convertirse en la expresión de la mayoría parlamentaria, unificándose alrededor de la persona del primer ministro, jefe de la mayoría.

El distrito uninominal mayoritario, haciendo del grupo parlamentario el estado mayor natural del partido, prometiendo al partido vencedor la mayoría absoluta de los asientos en la cámara de los comunes, y permitiendo así la consolidación de un ejecutivo estable y autorizado, apoyado sobre una mayoría parlamentaria segura, impidió que también en la fase de su mayor democratización, las estructuras políticas inglesas, con sus tradicionales garantías, fuesen confiscadas por el absolutismo de la soberanía popular y desorganizadas por la irresponsabilidad del gobierno de asamblea. El bipartidismo a que se tendía, consecuencia inmediata también del sistema electoral, permitía que el histórico antagonismo entre parlamento y rey se sustituyera, con ventaja, por el antagonismo entre mayoría y oposición parlamentaria; y que toda la vida política fuera sólidamente limitada por un sistema de garantías diferente de aquel intuido y teorizado por Montesquieu, pero equivalente y sólido en su arraigado pluralismo, convalidado por el respeto hacia las estructuras político-administrativas periféricas y por todos los aspectos de la vida libre asociada. La fuerza de la costumbre, del hábito, de la ley común, condición y al mismo tiempo consecuencia de la posición soberana de los jueces, verdaderos "magistrados" y no funcionarios, contribuía en la práctica a contener la autoridad sólo en teoría ilimitada, del parlamento —estructura por lo demás pluralista: el rey, en su parlamento, es decir, el rey entre sus barones y sus comunes— dentro de diques muy sólidos para que en la democracia cada ciudadano pudiera sentirse barón; para que, en otras palabras, todo el sistema constitucional fuese considerado como garante de los derechos indivi-

duales, y éstos no pudieran ser degradados y reducidos a cosas vanas como consecuencia de la concentración del poder.[2]

A finales del siglo XVIII la revolución en las colonias inglesas de América expresaba en forma explícita y clamorosa todos los valores que la historia constitucional inglesa, en sus lentas oscilaciones, había madurado. La institución fundamental del sistema de las libertades inglesas, el distrito uninominal de mayoría relativa (a un solo escrutinio), quedaba en la base de las libertades norteamericanas. El valor sagrado, y preeminente sobre el Estado, de la persona humana, implícito en toda la concepción británica de las libertades, y ahora coloreado por la nueva fe iusnaturalista, encontraba su consolidación solemne, pero siempre verdadera, en el prólogo de la declaración de independencia aprobada por el Congreso continental en Filadelfia en 1776:

> Todos los hombres han sido creados iguales; han sido dotados por el creador con ciertos derechos inalienables; entre estos derechos se encuentran la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Los gobiernos son establecidos por los hombres para garantizar estos derechos.

Los gobiernos, entonces, son legítimos sólo en cuanto se manifiesten capaces de defender y "garantizar" el privilegio de cada hombre en cuanto tal, así como su esfera de libertad. En estas breves palabras está ya contenida *in nuce* toda la futura constitución de Estados Unidos, una constitución dirigida a crear poderes fuertes, y en conjunto nutrida de desconfianza frente al poder: y en esto, profundamente democrática. Pero, democrática por consecuencia de la ya completa universalización de los privilegios de libertad: no democrática como consecuencia de la humillación de cada garantía individual, de la degradación no sólo de los grandes, sino de los hombres comunes al rango de súbitos desarmados frente a entidades mitológicas como la voluntad general, la nación, el pueblo soberano, la asamblea o, también, la clase trabajadora o la dictadura del proletariado, o tal vez la secretaría del partido.

La constitución federal norteamericana, aprobada en 1787, nos ofrece (por vez primera en la historia de la humanidad) el ejemplo de una estable y vitalísima constitución escrita.

Muchas veces los constituyentes dan a luz creaturas débiles por la vana pretensión de usar la violencia contra la historia, y eso aconteció también en los tiempos antiguos. El constituyente norteamericano, que tenía detrás de sí una gloriosa historia de combativa libertad —la larga historia de las libertades británicas, renovada en la experiencia de las orgullosas autonomías coloniales—, era inducido a sentir atracción y respeto por ella. Así, toda su obra fue de reconstrucción, más que de des-

trucción; de prudente racionalización de las herencias históricas, más que de arbitraria invención; de cautelosa adaptación de institutos antiguos a nuevas condiciones.

La Corona británica, manteniendo las fuertes autonomías coloniales dentro del ámbito imperial, había desempeñado de cualquier manera en el nuevo continente una función federalista, que enseñó en los primeros años de la revolución toda su magnitud. Se sintió entonces la necesidad de reconstituir el poder federal en forma adecuada dentro de la revolución victoriosa; al organizar el poder federal, el espíritu de los constituyentes estaba dominado por la imagen de una ordenada tripartición de funciones y poderes, como Montesquieu la había descrito, y que en cualquier medida tendía a aflorar en cada una de las colonias.[3] En la madre patria, Inglaterra, una evolución histórica muy compleja había reflejado muy poco aquel esquema, del que más bien se alejaba, cada vez más, en los últimos decenios.

El sentimiento de desconfianza del constituyente norteamericano frente al instituto real se desvanecía, ya que el rey debía ser elegido, por breve tiempo y con poderes seguramente limitados por las competencias legislativas y financieras del parlamento federal, y no menos que por la soberana independencia de los jueces. En Inglaterra, el peligro del régimen de asamblea había sido evitado, a pesar de la declinación de la prerrogativa real, debido a la forma autónoma del gabinete presidido por el primer ministro, jefe de la mayoría parlamentaria, y gracias a la fuerza del *common law* y la soberanía de los jueces. En Estados Unidos, en donde no existía el estorbo de un derecho dinástico por respetar, se llegaba de un salto al mismo resultado, haciendo elegir por el pueblo al presidente, armado de poderes ciertamente no inferiores a aquellos de los que había gozado en su país el rey de Inglaterra.

El equilibrio de poderes previsto en la constitución federal estaba también destinado, a través de la larga y dramática historia de Estados Unidos, a sufrir oscilaciones y transformaciones: pero no suficientes como para desbaratar la vigorosa simplicidad del diseño original. Hoy como entonces, aunque si bien no con poderes no idénticos a aquellos de la época de George Washington, las asambleas, el presidente y los jueces, siguen enfrentándose en uso de plena autonomía, ya que radica su autoridad en la fuente común de la soberanía popular. Fraccionada así en sus términos funcionales, la soberanía popular deviene instrumento de garantía y no de tiranía; mientras que el claro *leadership* del ejecutivo pone a salvo de las parálisis y de la irresponsabilidad al sistema.[4]

En Inglaterra, entonces, a través de un lento esfuerzo constructivo,

el castillo del barón había llegado a ser el castillo del ciudadano, el esfuerzo centralizador de la monarquía había dado por terminada su tarea de reconstrucción del Estado, al recoger en un tejido orgánico —no destruyendo— las fuerzas articuladas de las libertades medievales. De las libertades inglesas habían surgido después las libertades norteamericanas.

Pero una evolución muy diferente había ocurrido en el mayor país continental, Francia. Aquí, las libertades medievales no habían podido perpetuarse injertándose en el tejido del emergente Estado nacional: habían sido despedazadas, doblegadas y corrompidas; el particularismo medieval no se había incorporado como fuerza vivificadora en el proceso de reconcentración; la fórmula del absolutismo transformaba al señor feudal en cortesano, desarmaba su castillo, conducía idealmente a todos: nobles, burgueses, servidumbre y operarios a la condición común de súbditos. Una administración financiera y militar concentrada anulaba el patrimonio de las instituciones medievales. Sin embargo, esta peligrosa evolución todavía no llegaría a extremas consecuencias mientras sobreviviera la monarquía.

Las guerras, que habían hecho necesarios los ejércitos organizados para ese fin, habían contribuido a debilitar las libertades medievales en el continente y al mismo tiempo habían creado también un límite de hecho al centralismo monárquico.

Acosada por las necesidades financieras, la monarquía se había endeudado en forma incompatible con la teórica plenitud de su poder, y vendiendo los cargos, había institucionalizado la existencia de núcleos de poder que difícilmente podían ser reubicados dentro del esquema absolutista. Particularmente la independencia de los jueces,[5] orgullosos de su riqueza y celosos de los cargos detentados a título de derecho privado, generaba, aunque a través de un camino singular y aberrante, uno de los más importantes sustentos de cualquier desarrollo liberal. Apenas disipado el ilusorio esplendor del reino de Luis XIV, aparecían inmediatamente después las notables debilidades del sistema. En aquel gran reino, el poder teóricamente absoluto del monarca chocaba contra límites y escollos, que eran los residuos tenaces de las destruidas autonomías y garantías medievales; la potencia de oligarquías plutocráticas ciudadanas; las reivindicaciones de los antiguos poderes de los territorios ordenados "Estados"; la arrogancia e insubordinación de los grandes jueces, que se erguían casi como contralores del rey; la demagogia del parlamento de París, que usando en defensa de sus privilegios, lenguaje, fórmulas, acentos tal vez casi libertarios, tendía a afirmarse como oposición institucionalizada, como límite no sólo de hecho sino también

de derecho, a la pretensión del poder absoluto. En el fondo de todo esto, la impetuosa fuerza financiera de la gran burguesía, ansiosa de controlar un sistema político en el que formalmente no tenía ninguna función, pero del que era el financiero y acreedor.

Así, bajo el reino de los sucesores del *Rey Sol* se había delineado un precario equilibrio de fuerzas, una relativa garantía política de hecho, a la sombra de la que, en una sociedad con sus *élites,* rica, refinada, inteligente y civil, florecía una considerable tolerancia, un considerable liberalismo empírico, una considerable seguridad para los hombres de ingenio, una vasta posibilidad de investigación de especulación y de crítica, base de todo el motor filosófico del iluminismo, del racionalismo, de la enciclopedia. En la Francia del 700, aun con su dirección fundada en la monarquía absoluta, un gran magistrado podía no sólo desempeñar las más profundas y atrevidas especulaciones políticas en completa serenidad, sino presentarse en el proscenio con un libelo feroz contra el régimen, como las *Lettres persanes,* sin temor alguno de perder su cargo, detentado a título privado y prácticamente inatacable. Con la revolución, Francia obtendría instituciones representativas y consagraría la libertad de prensa y las otras libertades; no obstante, con todo eso ya nunca, en aquel país, la justicia sería tan independiente; y no siempre los intelectuales estarían más seguros de cuanto lo habían estado en el último trayecto de la parábola del antiguo régimen.

Con el estallido de la revolución norteamericana, Francia se alinea con las colonias inglesas de América, insurgentes contra la madre patria. Madura ya para aspirar a un orden libre, la nación continental más grande de Europa es conducida por su política exterior a sufrir de la sugestión de la gran experiencia de libertad iniciada más allá del océano. Las tentativas de una política reformadora fallaron por la resistencia opuesta por las clases privilegiadas y no menos que por la desorientación del poder real. Al final, la monarquía convoca los estados generales (es decir, las antiguas representaciones separadas del clero, de los nobles y del tercer estado) después de un siglo y medio de letargo, sobre la base de un sufragio amplísimo, el cual, como extraña paradoja, no será concedido sino mucho más tarde por las leyes republicanas.

En sustancia, es la monarquía la que inicia la revolución, y es tal vez excesivo pensar que lo haga por pura ineptitud. Tal vez lo hace para doblar la resistencia de los grandes, dando voces a la gente común.

Alianzas entre el soberano, el tirano, y las oligarquías con el bajo pueblo son fenómenos de todos los tiempos. Pero, para que tales alianzas funcionen, es necesario que el jefe tenga sin prejuicios claridad de ideas, energía, fantasía, influencia. Este no es el caso de Luis XVI.

Apenas el soberano se encuentra frente a los diputados del tercer estado, aterrorizado ante las pretensiones muy previsibles de éstos (y que en esencia coincidían, al principio, con la necesidad de la monarquía, que sólo con la abolición de los privilegios podía encontrar el instrumento para conquistar el equilibrio financiero necesario y la eficacia administrativa necesaria) se repliega asustado hacia posiciones contrarrevolucionarias, solidarizándose con los privilegiados, con los grandes, con aquellos que precisamente por su arrogancia y angustia de perspectivas lo han empujado a buscar refugio en la imprudente convocatoria de los estados generales.

En realidad convocando a los estados generales, Luis XVI ha destruido irreparablemente la monarquía absoluta. Le quedan de frente, como lo ha hecho resaltar muy bien Jaurès,[6] nuevas e inmensas posibilidades: las posibilidades de una monarquía burguesa y constitucional, en la que la máxima fuerza social de Francia, la fuerza burguesa, colabore con el soberano y se convierta en la nueva fuerza del soberano. Del resto, tal es el sentimiento y la esperanza de la burguesía que, temerosa de la ebullición del cuarto estado, desea limitar y concluir rápido la revolución, y espera encontrar en el soberano una fuerza directriz pero, también, unificadora y moderadora.

Esto explica por qué las tenaces ilusiones y previsiones burguesas sobrevinieron cuando ya el soberano se encontraba en condiciones virtuales de alta traición contra la nación; cuando ya existía la intriga con las cortes de Europa para solicitar una invasión armada en Francia, con el fin absurdo y antihistórico de restituir, con la fuerza extranjera, su poder absoluto.

La primer constitución revolucionaria (1791)[7] es la traducción en términos jurídicos de esta condición histórica y de esta tenaz ilusión burguesa.

Una constitución fallida es una constitución equivocada:[8] la historia ha pronunciado su condena. Queda todavía por ver si el fracaso fue debido a lo inadecuado del instrumento jurídico a la contingente situación histórica; o acaso fue debido al instrumento jurídico en sí mismo, es decir, a sus vicios lógicos graves. Las críticas dirigidas a la constitución de 1791 por los contemporáneos y enriquecidas todavía por ciertas evaluaciones de hoy día, a menudo tienen un defecto propio, en cuanto que consideran a la primer constitución de la Francia revolucionaria, sólo en sí misma y no en relación con las condiciones históricas y los errores políticos realizados, por una parte por el rey, y por la otra por la asamblea constituyente.

El problema es motivo de reflexión, porque no se trata de cosas pa-

sadas, sino de cosas actuales. Los reflejos de cuanto pasó en los primeros meses de actividad de la asamblea constituyente, todavía producen consecuencias en la vida continental; o al menos en la vida de aquella considerable parte del continente que recibió en forma completa la influencia de Francia, el país más grande, potente, rico, civil, el más intelectual de la época revolucionaria y posrevolucionaria; el país que con sus bayonetas y su cultura pudo exportar rápidamente a todo el continente y más allá, sus intuiciones, pasiones y errores.

Vale la pena analizar brevemente la primer constitución revolucionaria. Es mantenido a la cabeza del país un rey hereditario que, sin embargo, no es ya "Luis, por gracia de Dios rey de Francia y de Navarra" sino "Luis, por gracia de Dios y por la constitución del Estado, rey de los franceses". Entonces, ya no es el monarca de derecho divino, sino el primer magistrado, estrechamente análogo —aunque hereditario— en posición y poderes al presidente estadounidense. Este último puede ser privado de su cargo antes del término, si es puesto en estado de acusación por la cámara de los representantes y condenado por el senado, constituido en alta corte de justicia y aquella presidida por el presidente de la Corte Suprema Federal. El rey francés puede ser depuesto en caso de alta traición o si deja el territorio nacional sin permiso de la asamblea: el juez será la misma asamblea. Si el rey de Francia es menor de edad y no tiene un pariente varón que haya prestado el juramento cívico, su lugar será tomado por un regente elegido por el pueblo, aun fuera de la familia real, en elección de doble grado. Es la constitución de Estados Unidos adaptada, de la mejor manera, a las condiciones históricas de Francia. Como la monarquía inglesa se había ya convertido en casi una monarquía republicana, así los jefes de la revolución esperan que la monarquía francesa llegue a ser también una monarquía republicana.

Magistrado republicano, el rey ya no tendrá los medios financieros autónomos. Dispondrá para sus necesidades sólo de una lista civil que le será aprobada por la asamblea al inicio de cada reino, y que por el momento fue fijada en la cifra muy decorosa, mas no espléndida, de veinticinco millones de francos. Y la lista civil será administrada por un funcionario, personalmente responsable de la gestión con todos sus bienes. Así el rey no podrá ni siquiera recurrir ampliamente al crédito.

Con todo eso, el rey queda con grandes, muy grandes poderes: y aquí también se advierte la influencia de la constitución estadounidense, aunque cualquier naciente y justificada desconfianza hacia la política de Luis XVI induce a acentuar algunos controles. Jefe del Estado, como el presidente estadounidense, el rey queda también jefe de gobierno.

Nombra libremente a sus ministros, los puede revocar y los preside. No existe un gabinete organizado, ni un *premier* de tipo inglés. Los ministros deben ser nominados fuera de la asamblea, para hacer más obejtiva la obra de control de la asamblea, y al mismo tiempo para hacer más difícil al rey corromper sectores de la asamblea con ofrecimientos de poder. Con la misma finalidad está prohibido a los diputados salientes aceptar cualquier nombramiento de parte del poder ejecutivo.

Concebida, como la constitución estadounidense, en el espíritu riguroso de la división de poderes, la primera constitución francesa conserva entonces en el rey la efectiva titularidad del ejecutivo. Es verdad que cualquier acto real debe llenar la contrafirma ministerial, corolario natural de la aún relativa irresponsabilidad real. Pero los ministros son responsables políticamente sólo ante el rey, la asamblea no los puede obligar a renunciar. Puede, es verdad, ponerlos bajo estado de acusación ante un alto tribunal, pero se configura así una responsabilidad jurídica, no una responsabilidad política en el sentido de que la vida del ministerio sea subordinada al voto de la asamblea. Sin lugar a dudas la responsabilidad jurídica de los ministros es tan rigurosa, como rigurosas son las garantías de publicidad de sus gestiones, tan graves las sanciones, que el sistema puede funcionar sólo en una atmósfera de colaboración muy amplia. La idea fundamental de la división (y del equilibrio) de los poderes resulta ya en alguna medida comprometida en el texto de la constitución escrita, en favor de la asamblea: y esto es el resultado de la justificada desconfianza que la conducta de la monarquía ha suscitado durante los trabajos del constituyente.

También la reorganización de las administraciones locales y de la justicia sobre bases electivas lleva consigo graves incógnitas en un país sin tradiciones de autogobierno. La desconfianza suscitada por el rey ha contribuido ciertamente a hacer radicales e imprudentes también aquellas reformas. Pero tales reformas se convierten en segura promesa de anarquía sólo porque el ejecutivo y el legislativo se encuentran en estado de guerra civil. Mientras el rey impide desde el centro el establecimiento de una ordenada vida constitucional, las autonomías locales, carentes de acuerdos con el poder central se convierten a su vez en instrumento de guerra civil, maniobradas por las facciones revolucionarias o contrarrevolucionarias. Semillas de desorden que rápidamente fructifican con el curso de la guerra externa, de la guerra religiosa y del desastre financiero.

Por estos motivos falla la tentativa de crear en Francia un ordenamiento análogo al de Estados Unidos, fundado sobre la división funcional y territorial del poder, sobre las autonomías y sobre la soberanía

del judicial; fue un error trágico con repercusiones que pesan todavía hoy sobre la vida de todo el continente.

Las constituciones escritas son siempre poco más que un esqueleto, revestido luego de carne y sangre de las ideas dominantes, de las condiciones sociales e históricas, de los usos constitucionales. La constitución de Estados Unidos, sin lugar a dudas, tenía frente a sí perspectivas mucho mejores que la primer constitución francesa, porque estaba dirigida a un país ya experto en el autogobierno y porque expresaba en su sustancia, como habíamos visto, una racionalización de conquistas históricas, más que una construcción arbitraria. Pero, ni siquiera la constitución de Estados Unidos había podido soportar la prueba de la experiencia y llegar a ser mito operante, si en el momento decisivo de la primer actuación la sospecha hubiese envuelto al ejecutivo, si las contraposiciones de los poderes no hubiesen permanecido al interior del régimen y dentro del límite de una fidelidad común al régimen, si todos los poderes no hubieren estado con expresiones iguales de legitimidad de una fórmula política y de una misma empresa histórica.

En la experiencia estadounidense la gran fuerza reguladora y estabilizadora fue (al contrario de cuanto debía suceder en Francia), desde el primer momento, precisamente la autoridad moral del ejecutivo; autoridad moral que exaltaba los poderes constitucionales y que le permitía tener razón fácilmente contra cada tentativa anárquica y disgregadora: como se ve cuando Washington retó a la opinión pública para impedir que se encendiese de nuevo la guerra externa, o cuando con enorme e intimidatorio despliegue de fuerzas militares reprimió una huelga tributaria modesta con la ocupación armada en la región suroccidental de Pennsylvania; y como se vio, con tanta evidencia muchos decenios más tarde, cuando Lincoln enfrentó y despedazó la secesión esclavista, y en nuestro tiempo, callando otros, cuando Eisenhower y luego Kennedy mandaron las tropas federales contra los rascistas del sur.[9] Es notorio a cuáles extremos llegó la anarquía en Francia bajo la legislatura y en el primer periodo de la convención. La anarquía, en la historia política del mundo, tiene una sola medicina: el terror, la dictadura. Frente a la ineptitud, y al mismo tiempo a la traición del ejecutivo, se vieron todas las fuerzas activas de la Francia moderna formarse bajo la bandera de la asamblea. La monarquía fue arrollada, y sobre las ruinas de la constitución emergió la caótica dictadura convencional. Pero las asambleas no son creadas para funciones de gobierno: una asamblea no puede tener ni la continuidad, ni la coherencia, ni el secreto, ni la responsabilidad que una acción de gobierno exige siempre y dondequiera, pero de manera especial en tiempos de calamidad. Para

que Francia no fuese sumergida por la derrota se necesitaba un proceso rápido y total de reconcentración del poder. El instrumento de tal proceso fue la red de los *clubes* jacobinos, movilizados por los hombres de la "montaña"; aterrorizada y depurada, la asamblea fue obligada a recibir a sus jefes de una facción organizada en el país: anticipación significativa de las degeneraciones partidocráticas y dictatoriales del siglo XX.

Sucede así que, contra los propósitos y las esperanzas de la asamblea constituyente, contra la letra y el espíritu de la primer constitución escrita y de las "leyes de organización administrativa", la herencia última de la revolución francesa en el terreno de las instituciones no fue una herencia de autonomías "restauradas" y garantías equilibradas, sino más bien una herencia de total recentralización y reconcentración del poder:[10] de dictadura, en suma, compuesta de actitudes disímiles, atemperada en ocasiones, y perennemente disputada entre asamblea y ejecutivo. El absolutismo de la soberanía popular se reveló mucho más integral y amenazador que cualquier absolutismo del pasado.

Al extenderse por toda Europa los ejércitos del comité de salud pública, y después aquellos de Bonaparte, dieron a los resultados contradictorios de la revolución francesa una portada continental y aun más que continental. Por todas partes las antiguas estructuras fueron arrolladas y demolidas, sin distinguir entre lo caduco y lo vital. El equilibrio entre fuerzas históricas que limitaban en la realidad, tal como ocurría en Francia, el arbitrio del absolutismo monárquico por todas partes fue destruido. En todos lados fue establecida, más o menos, la centralización uniforme a la manera francesa, eficiente y cómodo instrumento de poder contra el ciudadano. Fue organizada una justicia de funcionarios, jerarquizada, dependiente de la carrera, dotada tal vez de garantías más o menos válidas, pero en ningún caso de soberanía. Instituciones moribundas, como el feudo, el mayorazgo, el fideicomiso, fueron despedazadas, mientras era introducida la legislación relativamente liberal de la burguesía productiva. Por todas partes, bajo el pretexto anticorporativo, fueron impuestas prohibiciones a las coaliciones de oficios, y los obreros fueron obligados a enfrentar inermes las vicisitudes de la revolución industrial.

La gran burquesía de Francia, en la hora de la crisis de las antiguas instituciones, había desconfiado instintivamente de las implicaciones últimas de los derechos del hombre, del desarrollo lógico de la idea republicana, y se había ilusionado tenazmente de hacer de la monarquía de derecho divino su monarquía y su baluarte, para construir, en el signo de una monarquía controlada, un régimen censatario y clasista.

La anarquía y las convulsiones desencadenadas por la locura girondina y por la tradición real, la habían empujado gradualmente, por necesidad de tácticas inmediatas, hacia actitudes radicales imprevisibles, hasta que, bajo el gobierno del comité de salud pública, el privilegio de la riqueza fue abiertamente cuestionado y el poder político, que había escapado del control de la burguesía, mostraba la fuerza incoherente pero amenazadora del cuarto estado. Soportada mal, hasta que la invasión presionaba sobre las fronteras, la experiencia social de los "robespierristas", autoritaria y en alguna medida igualitaria, fue súbitamente desechada en cuanto la renaciente fuerza militar de Francia restituyó a la burguesía —con la confianza en el porvenir—, la voluntad de retomar el control íntegro de las instituciones.

Estos acontecimientos debían determinar para Francia, y por reflejo para todo el continente, un golpe psicológico todavía no superado hoy en día. En cualquier régimen el núcleo del poder es y debe ser necesariamente el ejecutivo, el gobierno, exceptuando siempre el problema de los límites y de los controles dentro de los cuales el gobierno mismo debe estar obligado en un régimen libre. La primera constitución revolucionaria había definido esos límites con un vigor que pudo tal vez ser excesivo para un gobierno que hubiese sido parte del régimen, no del antirrégimen. Pero frente a un ejecutivo que pensaba traicionar también aquellos límites parecieron insuficientes, y el fracaso de la constitución produjo en la burguesía francesa un sentimiento de profunda desconfianza hacia cualquier ejecutivo: sentimiento justificado por las vicisitudes históricas, pero del todo irracional. Aquella desconfianza estaba destinada a encontrar después nuevo alimento en los trágicos acontecimientos del gobierno revolucionario; un ejecutivo de emergencia había golpeado como el rayo a los enemigos de la revolución y aniquilado el privilegio del nacimiento que la burguesía tanto odiaba; pero separándose de las concesiones y de los intereses burgueses el gobierno revolucionario, al mismo tiempo, había hecho temblar al privilegio de la riqueza.

Por segunda vez la burquesía había encontrado en la asamblea su instrumento: el abatimiento del ejecutivo revolucionario había resultado más fácil que el abatimiento del ejecutivo real. La asamblea volvía a tomar su poder, que en sustancia era el poder de clase de la burquesía. El privilegio de la riqueza estaba a salvo, los derechos del hombre habían encontrado sus límites en los derechos del propietario. Así, el suceso revolucionario había regresado a su origen histórico. La burguesía, no el proletariado, era la nueva fuerza, consciente, preparada, decidida a asumir el control de la administración pública.

Es cierto que en todo el occidente civil, incluso en Estados Unidos, en donde las estratificaciones sociales eran menos notables, la nueva época se anunciaba como la época de la burguesía productiva. Pero, en otras partes, aquel advenimiento había madurado o venía madurando de manera más o menos pacífica, sin violencia. En Francia las laceraciones y el miedo productos de la época del gran comité de salud pública, las anticipaciones sociales del "robespierrismo", dejarían herencias psicológicas negativas para el desarrollo de las instituciones libres. El régimen burgués nacerá en la represión y sólo muy tarde y con fatiga, y no del todo, logrará liberarse de una represión psicológica. Mientras, los "montañeses" seguirán cuestionando la legitimidad (embrocándose en las nuevas corrientes libertadoras, socializantes, anarquizantes y al final marxistas) del poder burgués, y como cualquier otro poder cuestionado y dudoso él mismo de su legitimidad, éste pasará momentos de intolerancia y momentos de abdicación, y con frecuencia será empujado pr una íntima conciencia de debilidad para asumir actitudes antiliberales.

La Francia que había madurado ya bajo el antiguo régimen tan vitales fermentos de liberación, continuará difundiendo inquietudes revolucionarias, y ninguna tiranía logrará jamás consolidar ahí su dominio en forma estable. Pero las instituciones quedarán concentradas, jerarquizadas, uniformadas: las instituciones que Luis XIV hubiera podido desear. Rechazada la constitución "montañesa", los "termidorianos" no lograrán construir nada vital. Las estructuras del Estado entrarán en una fase de parálisis, mientras que el poder resbalará hacia las manos de un general, heredero infiel, pero no del todo ilegítimo, del comité de salud pública. La burguesía se confiará a su arbitraje, en tanto que la oposición del cuarto estado será superada por una política de medidas autoritarias y plenas. Con la dictadura de Bonaparte resurgirá el antiguo absolutismo real, liberado de todos los residuos tenaces de las libertades medievales, armado con una legislación adecuada a las condiciones sociales modernas, reconsagrado por las parodias plebiscitarias, provisto de instrumentos policiacos, administrativos y militares como jamás los reyes "absolutos" habían podido procurarse.

Vencido Napoleón, la "restauración" intenta crear un compromiso entre la tradición de la monarquía de derecho divino y la nueva fuerza burguesa: el compromiso que Mirabeau había ya percibido en la época del constituyente. Pero la monarquía ha perdido ya su prestigio y sus bases sociales, y la burguesía ahora ya soporta con disgusto todo residuo del derecho divino, aunque teme apelar al derecho popular. No es verdad que en una situación histórica tan precaria y contradictoria se puedan resolver los problemas inherentes a la construcción de un

moderno sistema de libertades organizadas; los problemas que, en vano, había enfrentado la primera constitución revolucionaria.

Durante todo el tiempo de la "restauración" y todavía bajo la Monarquía de Julio —aunque de manera diversa y con diferente preeminencia de fuerzas históricas—, la lucha política no se expresa en el juego de un sistema orgánico de instituciones pertenecientes a un régimen homogéneo —instituciones cuya investidura y legitimidad provenían de una misma fuente y de un mismo principio— sino más bien, aunque en forma más disimulada y cauta, como ya había acontecido a finales del reinado de Luis XVI en épocas diversas y principios opuestos, se reflejan en el juego de los diferentes órganos constitucionales; la constitución queda como una yuxtaposición casi mecánica de regímenes enemigos, una fatigosa y contradictoria convivencia. Una vez más las fuerzas modernas y vivas de Francia llegan a desconfiar del ejecutivo y usan como palanca la asamblea elegida. Así, los problemas de la división de los poderes, de la creación de un poder judicial soberano, de la administración descentralizada y de las autonomías; los problemas, en una plabra, de la libertad organizada permanecen y permanecerán sin solución.

Los franceses seguirán sintiéndose libres no en virtud de la fuerza de sus instituciones, sino como consecuencia de la debilidad de ellas: en verdad, en presencia de instituciones tiránicas, el individuo logra sentirse libre si la tiranía es débil e ineficaz. La alternativa de los regímenes de asamblea y de dictaduras individuales, que constituye el monótono acontecimiento de la historia constitucional francesa desde la caída de la monarquía "absoluta" hasta nuestro tiempo, es el resultado de aquella concepción negativa de la libertad, consecuencia a su vez del contraste entre el indomable individualismo francés y las desafortunadas vicisitudes históricas que impidieron a aquel gran país de darse instituciones verdaderamente adecuadas para garantizar y no para oprimir al individuo.

Es, en la Europa de la "restauración", en donde el problema nacional y constitucional italiano viene madurando. Con gran retraso frente a Francia, también en Italia, o al menos en algunas regiones italianas, está surgiendo la nueva fuerza de la burguesía moderna que, contra la "restauración" y contra los principios extranjeros, hace eco de la llamada de los derechos del hombre; contra la desventurada herencia de nuestra historia y contra el derecho positivo, vuelve al reclamo de

la razón y del derecho natural. Las rápidas y efímeras unificaciones parciales del tiempo napoleónico, las apariencias de instituciones libres suscitadas por la invasión francesa, la eficaz reorganización administrativa, la participación de muchos italianos a las actividades administrativas y militares francesas, la penetración de la cultura política francesa, han dejado huella indeleble y suscitado esperanzas que no desaparecerán jamás.

Esta es, en la vida italiana, la herencia de la invasión francesa. Pero la invasión francesa contribuye a acelerar el proceso de maduración de la revolución italiana, también con su grave herencia negativa.

En la segunda mitad del setecientos, al atenuarse la presión extranjera y debido a la política paternalista e iluminista que encontraba eco también en los príncipes italianos, además de la corte de Viena (cuyas posesiones italianas eran muy importantes y su influencia era muy grande en casi toda la península), se venía delineando una clara orientación a un despertar moral y político. Hacia finales del siglo algunos gobiernos italianos parecían estar profundamente interesados en las aspiraciones que surgían de la sociedad italiana, y que encontraban intérpretes cultos y elocuentes en el plano doctrinal y en alguna medida también en el plano político. Podría parecer entonces que el país se encaminara a un "resurgimiento" sobre la base de sus estructuras políticas, a través de un esfuerzo para mejorarlas y para adecuarlas a los nuevos niveles de la civilización burguesa y a las nuevas exigencias del pensamiento, político europeo. También se podía percibir claramente una virtual conciencia nacional, aunque no todavía una conciencia unitaria. Ya desde siglos atrás todos los habitantes de la península más o menos se consideraban italianos; los espíritus más iluminados tenían conciencia también de una cierta comunidad de intereses, aunque todavía no se lograba crear una concreta solidaridad.[11] Antes que italianos se sentían todavía napolitanos, venecianos, romanos, lombardos, piamonteses y así sucesivamente; una futura unidad del país poco antes de la revolución francesa era percibida por muy pocos, y sólo como resultado último de un "resurgimiento" civil y político que (al ser restituida la vitalidad a los diferentes miembros de Italia) los juntara en un sistema más o menos federal.

Tales son los preludios del Estado Albertino; sus compiladores no tenían antecedentes de maduración del problema constitucional.

Al final del setecientos, animados o al menos tolerados por los prin-

cipios reformadores, algunos espíritus elegidos habían emprendido una vasta obra de revisión crítica de las condiciones económicas y de la legislación de los Estados italianos. La precaria condición en la que trabajaban aquellos escritores y la preocupación de fondo, que con mayor o menor lucidez sentían prejuiciada, explica su prudencia ante los problemas del poder político; ciertamente problemas vivos en la conciencia, al menos de los más informados y valientes, e implícitos en algunas formulaciones económicas, no menos que en ciertas demandas de modernización legislativa. Sin embargo, el esfuerzo del pensamiento político italiano estaba entonces dirigido hacia una conciliación entre las necesidades y las aspiraciones de un país que estaba despertando y el existente orden político. Atenuado por el peso de las presiones extranjeras, consecuencia del tratado de Aquisgrana, sustituido el concepto del Estado policía por el concepto del Estado patrimonial, más civilizada la costumbre y reconfortada la economía en razón de la larga paz, tomaba fuerza el espejismo de infundir en los diferentes principados el espíritu de progreso y modernidad para convertirlos, por la vía pacífica, en instrumentos de un "renacimiento" nacional. Numerosos, después de aquel de Genovesi, son los proyectos más o menos precisos de unificación económica y también político-militar. Si a Italia se le hubiese asegurado todavía un largo periodo de paz —antes o después nuestra tradición de pensamiento, vigorizada gradualmente, y estimulada también por el incesante progreso económico de cualquier región— se hubiera enfrentado con el problema de la eliminación de los residuos de dominación extranjera, con el problema de la federación o unificación; problema también tan estrechamente ligado a un ajuste de los ordenamientos públicos, a una superación de las estrecheces de un Estado de policía. Laicos y católicos deberían haber tomado sus posiciones, interrogando su conciencia y al mismo tiempo interrogando la historia.

Pero el estallido de la revolución francesa, la irrupción de las fuerzas armadas revolucionarias, la importación violenta de nuevos mitos y de nuevas leyes, la caída de los principados, cuya legitimidad ya consolidada permitía actitudes reformadas y tolerantes, cortó aquellos posibles desarrollos. La "restauración", que en Francia intentó expresar una síntesis, no del todo infeliz, entre el antiguo y el nuevo régimen,[12] en Italia subrayó trágicamente la influencia extranjera; repuso en sus tronos a príncipes espantados, incapaces ya de encontrar un lenguaje para comunicarse con su pueblo. No era ésta la atmósfera favorable para una reelaboración serena de los resultados de las experiencias constitucionales, tanto autóctonas como extranjeras, para una meditación

constructiva de las obras de los clásicos de la política, de Machiavelli, Montesquieu, o Tocqueville, cuya reciente investigación sobre la *Democracia en América* aún no encontraba eco entre nosotros.

Estaban frente a los ojos de los italianos algunos modelos constitucionales recientes, salidos directa o indirectamente de la convulsión francesa: entre éstos despertaba una sugestión particular "la constitución de España" aprobada por las *Cortes* de Cádiz en 1812, y que seguía muy de cerca la constitución francesa de 1791. La feroz defensa intentada por los liberales españoles de aquella constitución, se había transformado en un símbolo para todos los liberales de Europa, y sobre todo para los liberales italianos. Empero una investigación sobre las causas de la mala fortuna que tuvo su prototipo, la constitución francesa de 1791, revela que ésta había fallado al menos sobre el plano científico. Por otra parte, nadie se había preguntado por qué otra imitación servil de ese mismo modelo, la constitución noruega de 1814, hubiese a su vez mostrado estabilidad y eficacia; es decir ¿por qué una estructura fundada sobre la idea de una rígida división de poderes se revelaba desastrosa para Francia y válida para Noruega? Además de las constituciones señaladas se pueden mencionar la carta francesa de 1814, la constitución francesa de 1830, la constitución belga de 1831: documentos ligados a sucesos históricos particulares y comprendidos sólo en relación a aquellos sucesos. En una situación lejana, tanto rica en prestigio cuanto incomprensible, estaban la constitución no escrita de Inglaterra, y todavía más remota —por el mundo fabuloso al que pertenecía— la constitución de Estados Unidos, que no debería imitarse porque era una constitución de república, aunque su idea fundamental había inspirado en realidad la primer constitución francesa y, a través de ella, la famosa constitución de España.

En tales condiciones, el debate para la formación de un programa constitucional no podía rendir grandes frutos ni en el campo laico ni en el católico. Las preocupaciones contingentes obscurecían todo el horizonte.

La importancia de una fórmula constitucional, a los ojos de los liberales no estaba dada por sus cualidades intrínsecas o en relación a particulares orientaciones de ciencia política o a particulares analogías de la estructura de la sociedad italiana, sino, más bien, por su capacidad de movilizar fuerzas políticas concretas al servicio de la revolución nacional burguesa y unitaria. Fragmentación política, preponderancia extranjera y arbitrio de los príncipes, eran a los ojos de los liberales los grandes obstáculos por superar.

En Francia, la obra secular de la monarquía había creado —como se

ha señalado— el Estado centralizado y absoluto; la revolución después, bajo muchos y fundamentales aspectos, había coronado aquel desarrollo barriendo los últimos residuos de la libertad y de los particularismos y autonomías medievales. Las libertades antiguas se habían fundado sobre el respeto de determinadas estructuras sociales; las nuevas libertades se fundaban sobre fórmulas filosóficas y eran en consecuencia mucho más frágiles. Sobre las ruinas del absolutismo monárquico ya se asomaban los nuevos absolutismos fundados sobre la fórmula de la soberanía popular. La dictadura convencional había anticipado el prototipo de las trágicas dictaduras del siglo veinte.

Pero cada época histórica tiene su ley, sus emociones y sus mitos irracionales. Italia estaba retrasada dentro del proceso del Estado unitario nacional burgués, y estaba condenada a proceder confundida en la tentativa de recuperar como fuese el tiempo perdido. El Estado absoluto en Francia había hecho la grandeza nacional; en Italia parecía sólo la expresión de una época de notable inferioridad. Que el liberalismo burgués de Francia estuviese todavía impregnado de absolutismo era explicable; pero, en Italia, que tenía detrás de sí sólo un absolutismo mezquino, instrumento de fuerzas extranjeras, podría muy bien replegarse sobre su teoría más remota e investigar el secreto de sus libertades medievales. Si el pensamiento italiano se hubiese presentado sobre aquel camino, tal vez hubiera descubierto al mismo tiempo el secreto de las tanto admiradas y tanto poco comprendidas libertades británicas que eran y son, precisamente, las libertades medievales, coordinadas y renovadas en un nexo unitario. Cualquier intuición, pero no más que intuición, en este sentido tuvieron por cierto Cattaneo y sus seguidores: los tiempos no permitían todavía ver los problemas constitucionales con amplias y serenas perspectivas. Ideas y modelos históricos valían sólo en razón de su fuerza sugestiva para los fines de una lucha inmediata, en el encuentro entre opuestas exasperaciones y miedos.

Así se explica, muy fácilmente, la esterilidad del pensamiento constitucional liberal y laico en Italia previo al Estatuto. Menos fácil, en apariencia, se explica la esterilidad del pensamiento católico que, oponiéndose a la filosofía política de la revolución francesa, tenía frente a sí mayores posibilidades de reelaboraciones originales. Pero, para los católicos italianos, como ha escrito muy bien un autor católico, Gianfranco Miglio:

> ...el problema del Estado unitario nacional se confundía en primer lugar con la transición del antiguo régimen —con razón o sin ella,

considerado como baluarte de la religión— al ordenamiento liberal; en segundo lugar, complicaba la delicadísima cuestión de la legitimidad del Estado pontificio y del destino que el dominio temporal de los papas había tenido en el cuadro del Estado unitario. Estas dos particulares condiciones históricas han ofuscado indudablemente el horizonte del pensamiento político católico frente al problema técnico del Estado unitario.

Más todavía, como Miglio ha puesto en evidencia, el pensamiento católico no podía olvidar que la herencia del absolutismo era en gran parte su herencia. Sin lugar a dudas, las libertades medievales son creaciones políticas típicamente cristianas: cristianas en los valores que constituyeron su sustrato profundo, es decir, en el sentimiento de la esencia sagrada de la persona humana; católicos, en cuanto son en buena parte el producto de la política de la iglesia de Roma. Es Roma la que frena y atempera las dominaciones bárbaras; es Roma la que aliándose al reino francés desgasta el vigor de las jerarquías feudales en la ciudad italiana y, a través del benigno régimen de los obispos condes, reanima las antiguas tradiciones del *conventus ante ecclesiam* y anuncia el florecimiento de las libertades comunales; es Roma la que, en contraste, con las pretensiones del Imperio Romano Germánico, defiende y alienta las concepciones autonomistas, conforta la teoría de la libertad natural de los cuerpos locales y de las órdenes particulares.

Pero cuando de los cuerpos territoriales —que rigen durante la transición de la autonomía a la soberanía— surge el Estado moderno, centralizado y absoluto, los escritores católicos públicos contribuyen notablemente a su construcción teórica:

> El Estado absoluto —dice Miglio— que triunfaba por todas partes en la Europa moderna, era creación en gran parte del pensamiento católico; para ayudar a los príncipes en su larga obra de unificación racional de enlace político, no se encontraban solamente los doctos consejeros de la Compañía de Jesús, sino también los juristas, los técnicos en la administración, formados en las grandes universidades europeas en las que el pensamiento político cristiano, perpetuándose, dominaba soberano.[13]

Entonces, no sólo las preocupaciones inmediatas muy explicables paralizaban el pensamiento de los católicos sino, más todavía, lo inmovilizaba la herencia de una larga tradición. Por otra parte, el absolutismo, ya sea sin aliento nacional o en formas y modos mezquinos, también había recorrido en Italia íntegramente su parábola, destruyendo todo residuo de las estructuras medievales, de un Estado ordenado por clases,

fundado sobre las representaciones de los "cuerpos intermedios". La reivindicación de los cuerpos intermedios tendía a falsearse, transformándose en una defensa del *status quo*, es decir, del absolutismo territorialmente fraccionado. Así, el mismo federalismo *neoguelfo* estaba destinado a constituir sólo un útil expediente polémico, ya que proponía un modo inicial para lograr la centralización nacional, pero no constituía un esfuerzo original para fundar el nuevo orden sobre una fórmula sustancialmente diferente de aquella propuesta por los liberales; para rechazar el mito abstracto y seudorracional del "ciudadano" y regresar a la consideración del hombre real, en sus nexos sociales efectivos; para reivindicar la autonomía recíproca de los conceptos de sociedad y de Estado, buscando un Estado que no violentase a la sociedad, y que al mismo tiempo no estuviese del todo a la merced de cualquier oscilación de las estructuras y de las fuerzas de la sociedad.

A los escritores de la extrema derecha católica, al príncipe de Canosa, a Monaldo Leopardi, a Solaro de la Margherita les ha sido tal vez justamente negada la dignidad de una formación que verdaderamente pueda llamarse de legitimistas católicos; a estos modestos polemistas, se les ha dicho, que defendían posiciones particulares y superadas "en la tentativa de involucrar en la polémica principios de orden religioso".

En el extremo opuesto, encontramos las vigorosas tesis de un Niccoló Tommaseo. Pero ¿en qué caso la visión política de Tommaseo es específicamente católica?; católico sincero sobre el plano de la fe, Tommaseo sobre el plano político es más bien un liberal. No se preocupa mucho de las formas políticas, pero siente la fascinación de los ideales republicanos, aunque parezca que simpatice por una monarquía elegida: pero ¿no es acaso una monarquía elegida, el sistema político de Estados Unidos? Quiere que la autoridad real sea controlada, y que los reyes sean castigados si son culpables. No piensa en el papa como un posible jefe del movimiento para la unificación italiana y no desea la preservación de los Estados de la iglesia. Piensa que la ley civil no debe arrogarse el derecho de imponer los deberes religiosos y que la ley religiosa no deba recurrir a las coerciones externas propias del magisterio civil. Piensa que los príncipes no puedan proteger las religiones sin humillarlas; que todas las religiones, independientemente del número de sus partidarios, deban ser tratadas en el mismo modo por el Estado. Sueña una reforma y una renovación de las estructuras eclesiásticas, que desea purificadas, espiritualizadas, decentralizadas. Considera que no son derechos, sino deberes inalienables la libertad de las asociaciones, la libertad de la educación, la libertad de prensa. La conciencia civil y la conciencia religiosa se mueven, para él, no en pla-

nos opuestos sino en planos diferentes, aunque en armonía. No hay nada en él del oportunismo *giobertiano:* al contrario, algunas veces nos parece advertir casi una anticipación de la fórmula *cavouriana* de la iglesia libre en Estado libre. Sin abdicar de su sólida fe católica, Tommaseo es en gran parte un hijo de la revolución. El hecho de que el reclamo a la descentralización sea advertido por él, más bien en referencia a las jerarquías religiosas que a las civiles, es indicativo. Aunque esto puede parecer paradójico en el plano lógico, en el plano histórico el problema de la descentralización para Italia sólo podrá ocurrir realmente cuando se resuelva el problema de la centralización; es decir, sólo cuando la descentralización se presente como la superación definitiva del absolutismo centralizador, y no ya como una defensa vana de los absolutismos pequeños en los cuales había naufragado la historia de Italia.

A las tesis de Gioberti podría dedicársele amplia atención mucho más de cuanto permite la brevedad de este trabajo. Walter Maturi considera como fuentes inspiradoras del *neoguelfismo:* la apología de la obra civilizadora del cristianismo; los elogios a las virtudes monacales y a la actividad de los misioneros; la experiencia política de la campaña española de 1808-1809; la liberación de Grecia; el surgimiento de Bélgica, y la insurrección polaca de 1830, episodios todos en los cuales se creía ver una prueba de los resultados a los que se podía llegar cuando el sentimiento religioso y el nacional trabajaban juntos. Sumado a lo anterior se consideraba una reforma disciplinaria y de la costumbre en el seno de la Iglesia; el reformismo de los príncipes italianos y el surgimiento de formaciones políticas confesionales en Francia y en Bélgica.

Pero la verdadera fuente del *neoguelfismo,* la razón por la que hasta cierto punto el movimiento se extendió con ánimo impetuoso, fue la ilusión con la que muchos italianos, en su angustia, voluntariamente se agruparon para encontrar una fórmula capaz de incorporar la fuerza de la iglesia al gran movimiento de liberación nacional italiana. Ilusión, porque la unificación nacional no era conciliable con la sobrevivencia del poder temporal, y porque la liberación, no tanto en Italia sino de la iglesia misma, no podía suceder sin laceraciones dolorosas y choques violentos. Pero era una ilusión útil y constructiva, y no ciertamente, una ilusión estéril; la oleada *neoguelfista* contribuyó no poco a preparar los grandes eventos del 48-49; sin embargo ni la desilusión que la siguió influyó en lo acontecido.

Gioberti, en su libro *Del primato morale e civile degli italiani,* supo usar con eficacia el lenguaje que esperaban muchas conciencias inciertas

y turbadas y con ello integró —al menos en un primer momento— en la empresa de la revolución nacional italiana fuerzas que hubieren quedado pasivas o enemigas. Pero para conseguir este resultado Gioberti debía necesariamente intentar conciliar todo: la soberanía de los príncipes debía vincularse con el voto de los pueblos, a través de asambleas consultivas que debían expresar "la parte sana y razonable de la opinión pública"; la prensa debía ser libre, pero con el freno de una censura previa; los príncipes que conservaban sus tronos debían aliarse, "compitiendo en reverencia y en amor hacia el sumo pontífice, reconociéndolo y adorándolo no sólo como sucesor de Pedro, vicario de Cristo y jefe de la iglesia universal sino como *doge* y *gonfaloniere* de la confederación italiana, árbitro paternal y pacificador de Europa". Este libro, entonces, es de sumo valor político, pero no imprime al pensamiento constitucional católico una dirección original, ni ofrece fórmulas eficaces para la construcción de una democracia orgánica: radicada en las realidades complejas y diferenciadas de la vida de la sociedad. Ni mayor valor tienen los programas constitucionales más o menos detallados, contenidos en el libro menos conocido de Galeotti.[14]

Más interesante, si acaso, era la posición de Rosmini que, como dice Jemolo, no era un *neoguelfo*, pero que pensaba junto con los *neoguelfos*, que la religión cristiana había concebido en el medievo y, más tarde, parido la civilización europea; y como los *neoguelfos* quería la unificación de Italia. Rosmini, al tiempo que cumplía su misión en Roma para alcanzar un acuerdo en favor de una alianza para la defensa de Italia en 1848, pensaba en una posible confederación de cuatro Estados: Alta Italia, Toscana, los Estados Pontificios y las dos Sicilias, con igual estatuto constitucional, iguales leyes civiles, comerciales, penales y de procedimientos, e igual moneda; con un derecho común de ciudadanía; con una dieta permanente en Roma, "que tendría como protector natural al sumo pontífice". La dieta, formada por nuncios nombrados por cada Estado: un tercio por el soberano, un tercio por la cámara baja y un tercio por la cámara alta, habría de regular las relaciones internacionales, el sistema de las aduanas, vigilar la conservación de la uniformidad política en todos los Estados. Al consistorio, presidido por el pontífice, se dejaba la autoridad para decidir sobre las reclamaciones de cada uno de los Estados que se creyeran perjudicados en la igualdad de sus derechos por los actos de la dieta. Este proyecto lo podemos juzgar, junto con Gioberti, como muy sensato y adecuado para enfrentar, de la mejor manera, las dificultades enormes producto de una negociación viciada en su base por tantas equivocaciones; proyecto que, una vez más, se limita a utilizar el material político a su disposición

sin enfrentar y ni siquiera intentar un nuevo y original planteamiento católico de los fundamentales problemas de derecho constitucional.

Sin embargo Rosmini, entre los hombres de su tiempo, era tal vez aquel que, por su integridad absoluta en la fe, por su gran y genuina cultura, por su afecto tenaz a las memorias de su tiempo en el que la iglesia católica no había todavía edificado su constitución monárquica y jerárquica, por su preferencia por la elección de los obispos por obra del clero y del pueblo, se podía sentir más empujado a negar desde las bases el planteamiento del principio sobre el que había venido surgiendo el Estado uniformado y centralizado, primero absoluto y más tarde liberal.

Si leemos la parte introductoria de su escrito sobre "La constitución según la justicia social" encontramos aspectos notables que nos hacen meditar y que parecen implicar y anunciar planteamientos capaces de tocar el fondo del problema.[16]

> Hay dos costumbres en las constituciones políticas —escribe Rosmini—: unas formadas fracción por fracción, sin un diseño premeditado, cosidas y remendadas incesantemente, según el choque de las fuerzas sociales y la urgencia de los instintos y de las necesidades particulares; otras, creadas de un solo golpe, que salen bellas y hechas como una teoría de la mente, como Minerva de la cabeza de Júpiter. Aquéllas son aplicadas antes que escritas, éstas primero son escritas antes de aplicarse.
>
> Las constituciones anteriores a 1789 pertenecen, la mayor parte, a las primeras. Tal fue la constitución de la República de Venecia, tal es, todavía, la constitución de la República Inglesa. La Francia de la revolución, indignada con el pasado, excluye los acontecimientos anteriores y en una carta blanca escribe una constitución, y ordenó cumplirla a la nación. La constitución inglesa fue ciertamente su modelo, pero quedó la diferencia inmensa del origen. Ambas son consecuencia de acontecimientos sólo que la francesa lo es de la especulación del pensamiento.
>
> Pretender someter el hecho a la razón, la práctica a la teoría, fue un pensamiento generoso: nada es más sublime que una verdadera y cumplida teoría; esa es una cosa eterna y divina, y el hecho, temporal y humano, ahí se debe uniformar ...Pero lo difícil está en el reencuentro de aquella teoría que sea verdadera y cumplida; y la comprobación de una teoría está en el hecho consecuente, es decir, en el efecto que se propone o se debe proponer: la durable, justa y satisfactoria convivencia de los ciudadanos de una nación. Consultemos entonces el hecho para conocer cuánto se hizo, cuánto se intentó hacer desde el 1789 hasta nuestros días en Europa, que pruebe y confirme la bondad de aquellas instituciones que desde entonces se aplican en los Estados, todas ellas fundadas en los mismos principios.

Son casi sesenta años los que han transcurrido desde el primer experimento. ¿Qué cosa nos dicen estos sesenta años?, ...frágil y efímera debe haber sido la vida de todas las diferentes constituciones de las que se hicieron experimentos. No sólo no debe haber una que pareciese destinada a resistir el venerado sello de los siglos, ni siquiera una que pueda resistir la prueba de pocos lustros, ninguna se mostró tan sana de vísceras como para durar la vida de un hombre ...La historia de las constituciones francesas está ante nuestros ojos para convencernos: todas las naciones que la imitaron sufrieron las mismas enfermedades políticas, las mismas dolorosas vicisitudes ...De lo que más me maravillo es de que los pueblos, desilusionados tantas veces en sus bellas expectativas, agitados por crueles discordias intestinas, sin haber podido jamás obtener las ventajas de un gobierno constitucional estable y perseverante por cuanto cambiaren de forma sus estatutos, no hayan entrado en la sospecha que en el sistema francés, cambiando sólo en los accesorios, se escondiese algún vicio radical y profundo, razón de la breve duración de las constituciones que se fundaban sobre sus principios ...Casi como si hubiese agotado la potencia inventiva de un cálculo profundo, de una meditación tranquila ...no se hizo sino imitar mucho aquello que había sido, no la obra sagaz de los siglos sino más bien la improvisación de mentes imaginativas y audaces, apasionadas de muchas generalidades y de teorías muy imperfectas. Hijas de una filosofía que quería romper con el pasado del que estaba cansada, y que desdeñosa conculcaba la historia y las tradiciones, confidente en su propia individualidad e independencia, hizo que las constituciones de las que hablamos nacieran entre las pasiones de los demagogos, las iras de los partidos, el terror y el fragor de las armas ciudadanas y extranjeras. ¿No era verosímil que una ley orgánica surgida entre tales circunstancias, entre tales irritaciones, trayese consigo algún vicio desde su concepción?

Y más adelante, analizando los defectos de las constituciones modernas (de derivación francesa) agrega:

Esas no hacen justicia a todos, porque contra el poder político la minoría y los individuos no tienen derecho o reclamación, ...la justicia hacia la minoría puede ser violada también en al formación de las leyes, ...no están representadas con igual proporción todas las propiedades, ...las constituciones modeladas a la francesa, lejos de ser liberales, esconden en su seno su más enorme populismo, ...lejos de ser acordes a la naturaleza del hombre y de la convivencia social, son el dictado y la expresión de vanas abstracciones y teorías inaplicables a las realidades sociales.[16]

En esta vigorosa e iluminada crítica de las constituciones de derivación francesa, se tocan de verdad problemas de fondo: la futilidad de

cualquier orden constitucional que pretenda prescindir de las realidades sociales, que no las exprese y utilice; los peligros de la tiranía de la mayoría; el absolutismo que deriva del poder desenfrenado del legislativo. A tales males, en la parte constitutiva de su proyecto, él opone remedios en verdad insuficientes, pero no carentes de interés, al menos en cuanto arrojan una luz mayor en su pensamiento. A través de los tribunales de justicia política —idea de una corte constitucional elegida— él quisiera limitar al legislativo y, mediante el respeto de la constitución y de los derechos naturales, contener la arbitrariedad. Probablemente Rosmini no conocía a fondo el ordenamiento norteamericano y ni siquiera el inglés; del resto, en sus tiempos, la función del control constitucional asumido por la suprema corte norteamericana todavía no había emergido con toda claridad; menos, todavía, los constitucionalistas se habían dado cuenta de la función profundamente afín, ejercitada por la justicia inglesa en su autoridad soberana y en su libre interpretación de la ley común, tal vez también sobre y contra los estatutos escritos del parlamento. Ni los materiales históricos a su disposición podían permitirle ligar estas modernas formas de control del poder político con la tenaz sobrevivencia de un residuo de pluralismo medieval, aun en el ordenamiento bajo ciertos aspectos centralizado de los dos grandes países anglosajones. Por esto es mayor la cualidad de sus intuiciones.

El otro remedio que Rosmini propone es el voto electoral proporcional al impuesto directo que cada ciudadano paga al Estado.[17] Un remedio en verdad inadecuado, y en el que vemos deformado, en sentido clasista y censatario, el principio de la representación de los intereses y que sustituye al principio aritmético de la representación de los intereses. No existen solamente los intereses de los propietarios mayores y menores, sino infinidad de otras categorías y estratos sociales. Un Estado que, según el remedio de Rosmini, quiera mantener el equilibrio de todos los intereses subyacentes en la sociedad y no sólo aquellos de los propietarios, deberá darles voz a los primeros, así como la tenían en maneras diferentes antes que el pluralismo medieval fuese destruido, antes que el Estado absoluto sustituyese al Estado de las clases.

De cualquier manera, las circunstancias históricas no debían permitir —como veremos— que las contribuciones más limitadas del pensamiento italiano fuesen tenidas presentes y utilizadas por los redactores del Estatuto Albertino; así como no pudo ser salvada cualquier continuidad con las importantes, pero perdidas tradiciones de las libertades feudales y comunales italianas. Con la tragedia de 1849 el debate histórico sobre los problemas constitucionales italianos se apagó. Entonces

ya el problema constitucional italiano se reduce a la sobrevivencia y a la interpretación del Estatuto Albertino.

Las matrices de gobierno ordenado y jurídicamente garantizado, son muy antiguas en Italia; tanto que no sería posible tejer la historia sin retroceder a la época romana, y tal vez, a la prerromana.[18] Roma imprimió un enorme desarrollo a la elaboración del derecho privado, dejando aparentemente en segunda línea a las construcciones iuspublicistas. En realidad, la sabiduría política romana se reflejaba en igual grado en las instituciones de derecho privado y en las de derecho público. Cuanto Roma había creado en el campo de derecho privado fue transmitido como patrimonio civil, todavía viviente, a las civilizaciones modernas; mientras las creaciones de derecho público fueron transformándose y deformándose con paso igual a la evolución y a la involución de las condiciones políticas, no se transformaron así las creaciones de derecho privado con la evolución de las condiciones sociales. Y esta transformación en su conjunto era dispersión.

Atenas había creado un tipo de democracia fundada sólo sobre la participación activa y preponderante directa de los ciudadanos —que, sin embargo, no eran todos los habitantes— en el poder político; pero no había concebido una defensa jurídica organizada de los ciudadanos contra el poder. Roma, al contrario, había resuelto las largas luchas entre patricios y plebeyos, creando institutos esencialmente garantizadores, cuyo reflejo persistía en las autonomías municipales, cuando ya en el centro todo era confusión y corrupción. La caída del imperio fue en gran parte la manifestación exterior de la destrucción del complejo tejido del derecho público romano; en tanto que el derecho privado, suprema directiva, única fuerza capaz de preservar del caos total a la sociedad romano-germánica y de conducirla a un próximo "resurgimiento", conservaba y pronto renovaba su autoridad.

Pero la destrucción de las tradiciones publicistas romanas estuvo muy lejos de ser completada. En primer lugar, los primeros embriones de la autonomía ciudadana, de origen totalmente autóctono, prerromana, que el derecho público romano había disciplinado y sistematizado en el ordenamiento de los municipios, se adherían ya tan íntimamente a la vida de las ciudades italianas que, también bajo las dominaciones bárbaras, debían inevitablemente acompañarlas a sus destinos. Bajo el dominio bárbaro, humillada la vida económica y postrada la vida espiritual de las ciudades, sus autonomías de hecho parecían hundidas; pero, en ver-

dad, se perpetúan aún en las formas rudimentales del *conventus ante ecclesiam*, prontas a revigorizarse apenas cambiasen las condiciones políticas y sociales, las ciudades se encaminan a una rápida resurrección, en el periodo franco y bajo el benigno dominio de los obispos condes.

Es ésta, entonces, la antiquísima y autóctona raíz del glorioso florecimiento de las instituciones comunales italianas, maduras ya al final del siglo XI; instituciones que casualmente se adornan con nombres en los que resuena la tradición de los institutos romanos: *consules, concio, senatus*. Las autonomías ciudadanas surgidas con nuevo esplendor tienden a conjuntarse con la tradición política romana, a reencontrar la concepción romana de la soberanía y del Estado que el medievo parecía incapaz de comprender. Este proceso de fusión de la tradición estatal romana con las nuevas formas de gobierno libre, brotadas del desarrollo de las autonomías ciudadanas, llega a realizarse con precoz expresión en la República de Venecia. Aquí, sobre el tronco original de una jerarquía de consejos estrechamente similar a la típica de los comunes italianos, viene desarrollándose una sólida y compleja estructura constitucional que presenta características propias, profundamente originales, y al mismo tiempo, se vincula de manera más evidente a los motivos de la organización política romana, de la que del resto deriva el nuevo Estado sin solución de continuidad, por el trámite del Imperio de Oriente y del ducado veneciano. Vemos así cómo los ordenamientos autónomos del común (municipio) se conectan con un verdadero Estado territorial, dotado ya, al comienzo del siglo II, de soberanía integral externa e interna; en donde Venecia queda definitivamente excluida de cualquier legitimidad de fuerzas políticas extrañas o contrarias al ordenamiento de la república; y, ésta trata de igual a igual con el emperador y con el pontífice, separándose netamente de las tendencias prevalecientes en los otros municipios, que eran precisamente *comuni* y no *stati*.

En este Estado veneciano, organizado sobre la base de un complejo y sabio equilibrio de conceptos, observamos cómo ya en la romanidad, y sobre todo en la antigua romanidad, una clase se afirma decididamente en la dirección de los negocios públicos, reservándose el monopolio de los órganos políticos, pero en la práctica compartiendo ampliamente el poder con la burguesía profesional. A través de una evolución que duró muchos siglos, y que llegó hasta los umbrales de nuestra época, en Venecia se hace una alta y original tradición iuspublicista, una doctrina empírica de los derechos del Estado y de los individuos, cuanto más lúcida, y bajo muchos aspectos, modernísima.[19]

Al mismo tiempo, en aquellas regiones de Italia en donde el auto-

nomismo es menos fuerte, en donde la autoridad real se afirma, en donde las instituciones feudales conservaban en parte su fuerza, vemos todavía a los representantes de las ciudades reclamar y obtener su cargo en las grandes asambleas que limitan la autoridad del soberano. Desde 1231, en los parlamentos del reino normando-suebo, junto a los brazos privilegiados de los nobles y de los eclesiásticos, vemos aparecer el brazo de las comunidades y de los municipios. Y se tienen instituciones parlamentarias, además de en Sicilia, en Nápoles, en la región de Ancona, en Friul, en Piamonte, en el ducado de Aosta, en el de Monferrato, en Córcega, en Cerdeña. En el periodo del dominio extranjero, estas instituciones decaen también en las regiones que habían quedado independientes, tal como en el Piamonte. Necesidades de centralización política, decadencia económica y presión extranjera contribuyeron a tal involución. Pero particularmente el parlamento de Sicilia y el parlamento de Friul conservaron notable importancia, mientras que las repúblicas de Venecia, Génova y Luca, mantuvieron libres sus ordenamientos; por otra parte, también allá donde más pesó el dominio extranjero, se perpetuó al menos el gérmen de las autonomías locales, como en Milán con el senado.

Con la invasión de las armas francesas en Italia después de la revolución, se afianza, como hemos visto, una concepción más moderna del Estado y de sus ordenamientos, concepción a la que ya decididamente se habían encaminado los filósofos-políticos italianos y los príncipes reformadores del setecientos.

El efímero florecimiento de los ordenamientos constitucionales nacidos en Italia en este periodo, y pronto reformados por Bonaparte con criterios de organización imperial, pero con una amplia comprensión de la naturaleza del Estado moderno, es completamente arrollado por la reacción en 1814. Sin embargo, Italia, que ha conocido aunque brevemente la ilusión de la independencia de los países extranjeros y la dignidad de un ordenamiento de gobierno estatal,[20] sufre con el nuevo yugo que le es impuesto. Las fuerzas de la burguesía italiana, ya "resurgientes", aunque todavía limitadas por las dificultades de la economía, sacan de la memoria de las antiguas tradiciones el impulso vivo de rechazar el nuevo orden de cosas; no tolerar que la sumisión al extranjero continúe humillando a Italia; que se le niegue dignidad de darse ordenamientos independientes y se le evite la participación en el gran renacimiento nacional y burgués de todo Occidente. La exigencia suprema de la independencia viene fundiéndose así, hasta convertirse en una sola cosa con la adquisición definitiva de modernas y ordenadas formas estatales: donde la revolución nacional unitaria italiana se iden-

tifica con el movimiento por la conquista de ordenamientos constitucionales.

En este momento decisivo, los italianos, tan ricos en tradiciones constitucionales —de las que algunas son originales del todo, sabias e iluminadas— aspiran todavía más que a recrear los perdidos y casi olvidados modelos de su vida pública, a asimilar aquellas instituciones parlamentarias que acreditadas por las pruebas ofrecidas en la vida pública inglesa están por imponerse, mediante desviadas e infieles adaptaciones, en todos los países de Occidente: instituciones que parecen más convenientes a las nuevas necesidades, porque en ellas ya se ha operado o está operándose la transformación impuesta por la implantación del nuevo Estado centralizador y nacional en lugar del Estado feudal o de las ciudades estado, en las que ya se habían afianzado las fuerzas de las representaciones burguesas. Esto explica por qué en los primeros decenios después de la "restauración", el grito de insurrección que recoge alrededor de una bandera, y de una frontera a otra de la península, todas las agitaciones de la humillada aunque surgiente sociedad nacional sea la demanda de la "constitución de España". Es la "constitución de España" la que se demanda en 1820 y en 1822 en Nápoles y en el Piamonte, por los insurgentes que son oficiales del ejército, nobles liberales, hombres de leyes, profesionistas: burguesía, en suma, en sentido amplio, pero con la contribución también de grupos populares, provenientes de la parte más elevada del pueblo artesano, que sentía muy cerca a la burguesía con sus ideales e intereses.

Esta insistente demanda de ordenamientos constitucionales libres constituye ya en forma concreta la unificación de las esperanzas de los italianos, en el primer periodo incierto del "resurgimiento", cuando todavía la idea unitaria parecía ardua utopía.

Pero entre 1821 y 1848 la idea unitaria que respondía a las necesidades de la nueva época histórica, enraizada al mismo tiempo en los pensamientos clásicos, en las evocaciones literarias, en el prestigio difundido de la lengua toscana y en algunos aspectos de la costumbre, logra progresos enormes. En 1849, después de la amarga desilusión del año anterior, sólo el Piamonte mantuvo en vigencia la nueva constitución expedida por su rey, aunque acontecen cosas nuevas y decisivas. La idea unitaria y la aspiración de ordenamientos civiles se funden en manera definitiva bajo los auspicios de la más antigua dinastía italiana, la dinastía Saboya.

El Piamonte es el único Estado italiano libre de todas las influencias extranjeras y en cuyos ordenamientos la renaciente sociedad nacional italiana reconoce una plena y leal promesa de realización de sus votos

y de sus necesidades. El Piamonte expresa necesidades y exigencias que van más allá de las fronteras del pequeño Estado soberano; refleja los motivos del alma de la "resurgiente" nación italiana. Cercano a su antigua dinastía, defendido por su pequeño ejército disciplinado y fuerte, y por una posición diplomática privilegiada se convierte en el soporte de la futura unidad.[21]

Por esto, el parlamento creado por el Estatuto Albertino es en realidad —y tiene conciencia de serlo desde los inicios, como parece evidente en toda su historia interna y por sus comportamientos— no la asamblea de un antiguo Estado italiano, civil y dirigido hacia la libertad, sino algo más importante: la asamblea de la surgiente nación italiana. Eso explica los modos, las formas y las razones de las costumbres constitucionales que desde el principio se incrustan en el esquema estatutario. En 1821 en Turín, Carlo Alberto, que había quedado como regente después de la abdicación del apacible rey Vittorio Emanuele I, había concedido la "constitución de España", retirada inmediatamente por el nuevo rey Carlo Felice. Carlo Alberto era atacado debido a su indecisión, ya que por una parte sentía atracción por la revolución nacional y liberal, y por la otra permanecía fiel a las necesidades y deberes que le imponían la tradición dinástica. Eso indicaba que no obstante sus deficiencias como dirigente era el único hombre capaz de realizar la unión de dos fuerzas en apariencia antitéticas y, sin embargo, susceptibles de convertirse en estrechamente complementarias. Ello también le había causado el desprecio tanto del ligitimismo como de la revolución militante. Ahora bien, para conservar el trono había concedido al legitimismo importantes garantías morales, con lo cual la distancia que ya en 1821 lo separaba de la revolución se había ampliado hasta parecer un abismo insuperable. Sin embargo el día en que la revolución nacional y liberal, desorganizada y desarmada, tuvo la necesidad de un ejército regular, Carlo Alberto le ofreció —con ánimo turbado aunque todavía resuelto— su ejército.

Llegado al trono en 1831, su máxima preocupación había sido evitar complicaciones inoportunas con Austria e impedir a cualquier costo que las impaciencias e ingenuidades revolucionarias le desordenaran el Estado, rompiendo el único baluarte sobreviviente de la independencia italiana. Pero, a medida que su situación se consolidaba tanto más se reafirmaba su posición frente a Austria, hasta el punto de convertirse en una sistemática intransigencia, ante la desesperación del conde de la Margherita, su ministro de vieja formación legitimista. Al mismo tiempo, aunque con gran cautela, pero con coherente y decisiva energía, reformaba al Estado acercándose así a la revolución liberal, que a su vez

se le aproximaba despojándose de sus viejos aspectos sectarios y asumiendo una actitud moderada y *neoguelfa*. El movimiento liberal de Turín y Génova —alimentado por una ferviente opinión pública escrita a la que ya la benigna censura saboyana daba posibilidad de respirar—, la inteligente obra persuasiva de algún gentil hombre piamontés abierto al espíritu de los nuevos tiempos, la renuncia del conde de la Margherita, las reformas políticas y más tarde la ampliación del ministerio con hombres menos cerrados a las nuevas corrientes del pensamiento; en fin, los edictos del 29 y 30 de octubre justificaban la esperanza de quien saludaba con estos eventos el anuncio y más bien el inicio de un régimen más liberal.

Según Raulich, aquellas reformas dirigidas a cambiar el ordenamiento interno de la monarquía sin oscurecer la potestad del príncipe, "en sí y para los tiempos fueron más bien modestas".[22] A mí no me parecen tan modestas.

Dice Raulich:

> Quitada la policía al Ministro de la Guerra y confiada su dirección al ministro del Interior (gobernación) y a la autoridad de los intendentes de las provincias; definidos los límites de la acción de la misma policía; mejorando el código de procedimientos penales con el procedimiento oral y con la publicidad del mismo; abolidos los foros excepcionales, incluyendo al mauriciano; instituido el magistrado de casación (anulación), la justicia tuvo más decoro y fue puesta en mayor armonía con el progreso de los tiempos. Más tarde en el orden administrativo aparece también una profunda renovación, ya que, constituido el Consejo Superior de la Sanidad, las provincias fueron declaradas cuerpos morales administrados por consejos permanentes y deliberantes, compuestos por ciudadanos escogidos por el rey a propuesta de cada uno de los municipios; a su vez éstos, también fueron declarados cuerpos morales y gobernados por ciudadanos designados por determinadas categorías de electores con atribuciones ejecutivas confiadas a los síndicos, lo cual les había concedido la libertad de prever por sí mismos sus propios intereses y les confiaba también la función del estado civil, ejercitado hasta entonces por las parroquias. En fin, además de otras novedades de menor relieve, un edicto del rey acordaba una mayor amplitud a la prensa, con censura previa para cada escrito que ofendiese la religión y sus ministros, la moral pública, los derechos y las prerrogativas del soberano, el gobierno y sus magistrados, la dignidad y las personas de los reyes extranjeros, sus familias y sus representantes, el honor de los ciudadanos particulares y los que pudiesen prejuiciar la vida regular del gobierno en sus relaciones sea internas o externas.

Entre todas estas reformas, una de capital importancia fue la relativa

libertad concedida a la prensa. Así pudo producirse aquel no muy rico pero sí precioso florecimiento periodístico que permitió a los espíritus más valientes movilizar con eficacia a la opinión pública, permitiendo al país adquirir una más clara conciencia de sus sentimientos; al rey, evaluar la situación interna mediante instrumentos más adecuados que no fuesen los de la policía.

Tales fueron las aportaciones que gradualmente restituyeron el contacto entre el rey y la revolución. Ciertamente Carlo Alberto pretendía mejorar y modernizar su Estado, para hacerlo, en cuanto fuera posible, modelo para las otras regiones de Italia, para acrecentar su prestigio y su fuerza, y para hacer posible la empresa de ampliarlo, aunque no todavía de unificarlo —lo que estaba a la cima de sus pensamientos—, pero temía conceder ordenamientos liberales. Consciente de los hechos del 21, e influido por las memorias directas familiares, consideraba a tales ordenamientos como peligrosos gérmenes de anarquía, de debilidad y de disolución; también —en su franca y leal conciencia— los consideraba incompatibles con los compromisos que debió asumir al subir al trono. Mientras más constataba que los ordenamientos liberales constituían la aspiración profunda de las *élites* italianas más vivas y activas, y que sólo a través de aquel trámite la monarquía podía absorber y disciplinar las fuerzas de la revolución, tanto más se adaptaba también a aquel pensamiento.

Era cierto, pensaba (y lo escribía el gran duque de Toscana el 2 de enero de 1848), que "en el régimen representativo la libertad es una ficción y la administración del Estado se basa en la corrupción". Este juicio sumario, aunque no siempre infundado, permitía al rey alegrarse con la noticia de las reformas prometidas por el pontífice en sus Estados; por otra parte él ya había mandado estudiar los nuevos ordenamientos tendentes "a hacer participar lo más posible a los pueblos en la administración de sus provincias". *Lo más que fuese posible,* era su pensamiento; sin que por otra parte, la iniciativa y la responsabilidad del gobierno tuvieran que alejarse del rey hacia asambleas más o menos irresponsables, de las que desconfiaba profundamente. Es por esto, y en este sentido, que la idea de conceder una constitución le fue ingrata hasta lo último; y sobre todo ingrata e intolerable la idea de tener que concederla por la fuerza, obedeciendo a sediciones indecorosas e irrespetuosas.

De este estado de ánimo derivan sus actitudes, frente a la salida impetuosa de esperanzas y de ilusiones revolucionarias en 1848. A toda costa pretendía tener muy controlados a sus Estados, aunque estaba dispuesto a cualquier sacrificio, incluso a conceder la constitución, para

no separar la dinastía saboyana de la revolución nacional. Con este ánimo, según nos informan las actas del consejo de conferencia del 3 de febrero de 1848, ordenaba a sus ministros "ocuparse de un proyecto de constitución en el que se tuviese cuidado de no imitar servilmente a los de otras naciones".

El 7 de febrero se reunía un consejo más amplio, dentro del que formaban parte algunos dignatarios del reino, además de sabios ministros, aunque no liberales, que unánimes habían considerado necesario para el futuro de la monarquía la promulgación de una carta constitucional. Algunos de estos dignatarios no estaban del todo de acuerdo con los ministros, pero el rey había tomado ya su decisión. Para prevenir nuevas agitaciones callejeras y de prensa, fue aprobada, en la sesión inmediata, una declaración de principios, para hacer pública la proclamación del 8 de febrero, acogida con inmensa exaltación dentro y fuera del reino.[23] El sentido del gran evento que estaba cumpliéndose era claro a la conciencia pública, o al menos a la parte más iluminada de ella. Ya desde tiempo, por otra parte, no habían faltado voces que aclamaban e invocaban al rey de Saboya como rey de Italia. Después de los acontecimientos y las desilusiones de 1848 y de 1949, el grito aislado y utópico estaba destinado a adquirir un significado político actual. La nueva carta, fue decidido, se debería llamar *estatuto*, para seguir las tradiciones italianas; entre los consejeros del rey, al menos uno, Gallina, dijo que no sólo el nombre, sino la sustancia del nuevo ordenamiento fuese tomada de las tradiciones nacionales, en vez de imitar los recientes ejemplos del extranjero. Eso hubiera impuesto una larga y compleja elaboración, que la urgencia de las circunstancias políticas no permitía, pero, por otra parte, un ordenamiento que se separase mucho, aunque fuese mejor —según el genio y las tradiciones nacionales— que aquellos ordenamientos que la excitada opinión general tenía frente a los ojos, podía parecer sospechoso e insidioso y no corresponder así a las finalidades políticas para las que se había concedido. No quedaba, entonces, más que estudiar una reelaboración o mejor una adaptación de aquellos ejemplos que venían no sólo de Inglaterra, sino de Francia, Bélgica, España y Portugal. Esto fue hecho, bajo la presidencia del rey, en numerosas y laboriosas sesiones, en menos de un mes.

En tales circunstancias nacía el Estatuto, firmado y promulgado el 4 de marzo de 1848.[24] Estas circunstancias es necesario recordarlas, para que quede claro cuál fue el espíritu con el que fue elaborada la nueva carta, y cuál la sustancia de ésta en el ánimo del constituyente; no ciertamente la sustancia que el dramático impulso de los eventos

políticos venía cumpliéndose en la realidad de las nuevas costumbres. El ministro Des Ambrois en sus memorias nos informa que el rey se quedó sorprendido y contrariado, cuando, firmado el Estatuto, el viejo ministro Borelli le presentó su dimisión y la de los colegas porque "al cambiar el régimen político, estaba en el orden de las cosas que la Corona se rodease de un nuevo ministro". Entraba así, desde aquel primer momento, en el amplio y elástico esquema del Estatuto el germen del sistema parlamentario, o mejor dicho seudoparlamentario, en el que el rey parecía no haber pensado. Este sistema, contrario al temperamento y a las convicciones del rey, se habría enraizado, tal vez en forma menos rápida, si Carlo Alberto hubiese triunfado en la guerra y la dinastía hubiese podido, por consecuencia, influir más sobre la evolución del derecho público italiano.

El Estatuto Albertino (y con él, implícitamente el patrimonio de costumbres que sobre su tronco se habían constituido) fue aplicado sucesivamente en todos los territorios que vinieron a ampliar el viejo Estado saboyano, proclamado reino de Italia por ley de 31 de marzo de 1861. Pero, desde sus orígenes —como decía— virtualmente el Estatuto fue más que el estatuto del Piamonte el estatuto de Italia; eso no sólo por las circunstancias en las que fue promulgado por Carlo Alberto y mantenido por Vittorio Emanuele II; no sólo por las condiciones del ambiente y por las esperanzas y pasiones de la época, sino también, por virtud de preciosos actos legislativos —como la adopción de la bandera tricolor, por obra de Carlo Alberto— inmediatamente después de la promulgación del Estatuto, y la elegibilidad concedida a "cualquier italiano", por voto unánime del parlamento subalpino, el 17 de octubre de 1848.

Es entonces en buen derecho que, hablando del desarrollo histórico de la constitución italiana, me refiero exclusivamente a la carta albertina, y no me ocupo de las otras constituciones efímeras, privadas de vitalidad por no haber podido atraer a las fuerzas revolucionarias nacionalistas; y que pronto cayeron sin haber dejado una herencia en el desenvolvimiento sucesivo de las instituciones nacionales.[25]

NOTAS

[1] Su constitución, madurada en la historia, estaba profundamente enraizada en el espíritu del país. Escribía Bolingbroke en 1733: "...entendemos por Constitución aquel complejo de leyes, instituciones y costumbres, derivado de algunos principios fijos de razón, dirigido a determinar fines de bien público y que constituye el sistema general según el cual la comunidad ha aceptado ser gobernada... Y llamamos buen gobierno a aquel... en el cual la entera administración de los negocios públicos es conducida juiciosamente y estrechamente conforme a los principios y a los objetivos de la Constitución". Este pasaje es mencionado por McIlwain (*op. cit.*, p. 13) para "clarificar la concepción tradicional y más antigua, en que la palabra *constitución* era aplicada sólo a los principios sustanciales que se podían deducir de las instituciones que funcionaban en un país y de su desarrollo". La concepción de la *constitución* como "la formulación consciente por parte de un pueblo de su ley fundamental" es entonces "sólo el producto de otra fase más antigua y mucho más larga, en la cual las constituciones eran pensadas no como creaciones sino como desarrollo, no como códices nacionales sino como herencia nacional. La tendencia moderna de identificar todo el derecho con la legislación ha modificado las nociones tradicionales, tanto para el derecho constitucional como para el derecho privado. Nosotros, hoy, no pensamos más en aquellas nociones como el hombre del medievo, que las consideraba costumbres vinculantes en razón del hecho de que éstas se remontaban hasta el tiempo 'en el que la memoria del hombre no chocaba con la del contrario'". Pero, también hoy "la cualidad esencial del constitucionalismo, es una limitación legal del gobierno, es la antítesis del gobierno arbitrario..., la limitación del gobierno merced al derecho. Los límites constitucionales, si no son la parte más importante de nuestra dictrina constitucional son ciertamente la más antigua" (*id.*, pp. 30, 31).

[2] La historia de la constitución inglesa es en gran parte la historia de la antigua antítesis entre *gubernaculum* e *iurisdictio* (como ha puesto en evidencia McIlwain en *Costituzionalismo antico e moderno, cit.)*, es decir, entre la esfera de la decisión política absoluta y no enjuiciable, y la esfera de la aplicación del derecho; la victoria de la libertad en Inglaterra se perfilaba definitiva cuando aparece claro el fracaso de la tentativa del *gubernaculum* de tener siempre razón sobre la *iurisdictio*, es decir, cuando el derecho confiado a la interpretación de jueces libres, y formado en gran parte a través de un vasto proceso de producción histórica sobre cualquier autoridad constituida, afirma de manera definitiva su eficacia como límite del poder; poder al que, por otra parte, cambia su naturaleza, su estructura y su dinámica, con el surgimiento de su responsabilidad política, jurídicamente sancionada, frente al pueblo. La antigua idea de una ley superior, ante la que el príncipe está obligado a inclinarse, tema recurrente de la polémica político-jurídica en Inglaterra (y en otras partes), a través de todo el medievo y en los principios de la época moderna, es puesta en crisis por la pretensión de las asambleas elegidas para el monopolio de la producción del derecho en nombre de la soberanía popular. La "ley superior", que el rey no había podido anular, corre el riesgo de ser confiscada por la democracia asambleísta. Pero resiste todavía, en Inglaterra, merced a la amplia interpretación de la soberanía confiada a magistrados

libres, y triunfa en Estados Unidos, en donde el control de una magistratura soberana —al menos en el nivel federal— obliga también al legislativo democrático al respeto de los principios y normas superiores, consagrados en la constitución escrita. La "ley superior" es así reconducida a la antigua fuente legitimadora: la voluntad del pueblo; pero permanece inmutable en su esencia última. El derecho, la jurisdicción, rechazan el ataque del nuevo absolutismo "democrático". *Cfr.*, E. S. Corwin (*The "Higher Law", background of American Const. Law*, 1929; ed. it.: *L'idea di legge superiore e il diritto costituzionale americano*, Vicenza, Neri Pozza, 1919): "Los diferentes derechos de los particulares corrieron el riesgo de ser del todo eliminados y sustituidos por un único derecho: el de formar parte de una mayoría del pueblo o, más precisamente, el de ser representados por una mayoría a la que le compete emanar las leyes... ¿Por qué entonces la soberanía del poder legislativo no encontró acogida plena en nuestro sistema constitucional? Tal circunstancia se debió a dos motivos. En primer lugar, ha sido finalmente posible configurar en la Constitución norteamericana *escrita* la ley superior, en forma tal que se le puede atribuir una validez nueva del todo; la validez que tiene una norma *emanada del pueblo soberano*... Pero ni siquiera esta transformación suya en verdadero y propio derecho positivo habría podido hacer de la ley superior una ley a la que pudiesen recurrir también los individuos, si junto a ella no hubiese estado activo y operante el principio de la reforma de la ley a través del juicio. Convertida, como se ha dicho, en una norma de derecho positivo y completada por el instituto de la reforma de la ley mediante el juicio, la idea de ley superior regresa así a ser elemento esencial del ordenamiento norteamericano de hoy en día, y goza de un prestigio y una autoridad efectiva tal, que desde los tiempos de Justiniano no había tenido jamás" (pp. 127, 128).

[3] *Cfr.*, la introducción de G. Ambrosini en el volumen *La formazione degli S.U. d'America*, a cargo de A. Aquarone, G. Negri, C. Scelba, Pisa, Nistri-Lischi, 1961.

[4] Para quien quiera darse cuenta de la dinámica efectiva de la constitución de Estados Unidos, le recomiendo en modo particular la lectura del excelente libro de Brogan, D.W., *Politics in America* (ed. it.: *La politica in America*, Venecia, Neri Pozza 1957). Describe en forma realista y nada poética los métodos de la lucha política en Estados Unidos y las condiciones en las cuales en aquel inmenso y heterogéneo país se desenvolvió y se desenvuelve la lucha política; el libro es válido para dar una idea de la excelente práctica de la constitución norteamericana y de la visión política con la que los "padres fundadores" cristalizaron en nuevas formas estables la fluida experiencia constitucional y el profundo espíritu de libertad de la madre Inglaterra. La constitución de Estados Unidos (e incluso, como siempre, en el concepto de constitución la legislación electoral) es un ejemplo insigne de pluralismo organizado alrededor de un centro motor y unificador, constituido por un monarca elegido para un tiempo y limitado en sus vastos e intensos poderes. Como Brogan pone bien en evidencia, la estructura de los partidos norteamericanos contribuye no poco a delinear la fisonomía de la constitución efectiva; pero, a su vez, la constitución formal y escrita condiciona la estructura, la función y la posición de los partidos. Una imitación servil de los delicados equilibrios mediante los cuales se aseguran en Inglaterra la unidad y el pluralismo, el poder y el control y, en fin, la supremacía de los órganos constitucionales, hubiera conducido a Estados Unidos hacia un fracaso rápido y seguro. Pero los "padres fundadores" crearon mecanismos de control constitucional que, con potente originalidad, hicieron prácticamente imposible que las organizaciones políticas de hecho, es decir, en primer lugar los partidos, dominaran los órganos constitucionales. La concentración del poder ejecutivo federal en el presidente ha asegurado, aun con presidentes mediocres, la eficacia del poder; la singular estructura del congreso (y particular-

mente el largo cargo de los senadores, su número limitado, y su renovación escalonada) ha asegurado la autenticidad del debate y la validez de los controles políticos; la soberana autoridad de la justicia federal, con sus implicaciones políticas, ha asegurado la validez de los controles judiciales, y ha creado un refugio más sólido contra los golpes de la mayoría y los peligros de la dictadura "democrática" o antidemocrática, gubernativa o asambleísta.

[5] Durante el periodo feudal en Francia los funcionarios de la justicia eran nominados por el rey y sólo por él podían ser revocados. La venalidad que se generaba por los cargos, que se inspiraba probablemente en las costumbres seguidas en materia de beneficios eclesiásticos, se desarrolló de hecho entre los siglos XVI al XVIII, aunque por largo tiempo —sobre todo por la influencia de los estados generales de 1356 a 1484— fuese legalmente prohibida. Al principio los cargos eran transmitidos privadamente: los titulares cedían sus cargos en favor de un sucesor, y éste era presentado a la gracia del rey, por lo cual el titular recibía pago. Más tarde la monarquía quiso tener una ganancia directa de estas cesiones, y en el tiempo de Francisco I los cargos fueron vendidos públicamente. En fin, fue permitido a los titulares venderlos mediante el pago de un impuesto. El último estadio de evolución, que hizo del cargo del juez un verdadero y propio bien patrimonial, se dio en 1604, cuando fue sancionada la herencia de los cargos. La venalidad de los cargos, reforzada por la herencia, hizo inamovible a la magistratura e independiente efectivamente frente al poder soberano; además, inmune a cualquier contingencia de la carrera. Normalmente los cargos costaban mucho y dejaban poco (los jueces percibían una compensación modesta, de las partes en juicio) y esta fue otra razón de la independencia de los jueces. A nuestra sensibilidad democrática, repugna la venalidad en los cargos como atractivo para el reclutamiento de los jueces, aunque en la realidad demostró ser efectiva porque contribuyó a formar familias enteras de magistrados orgullosos de su dignidad y de su independencia, y en las que la ciencia era heredada a la par de la probidad. El 4 de agosto de 1789, la asamblea nacional suprimió la posibilidad de corrupción en los cargos al proclamar que la justicia debía ser administrada gratuitamente. Los magistrados de por vida y los heredados, fueron sustituidos por jueces elegidos por seis años por los representantes del pueblo, entre hombres de ley con que tuvieran un mínimo de cinco años de experiencia profesional. Los magistrados recibían una compensación del gobierno. Pero, aunque las primeras selecciones de los electores resultaron buenas, este sistema de reclutamiento no resistió la prueba del tiempo: cayó con el advenimiento del régimen bonapartista (Rousselet, de M., *Histoire de la justice,* París, Presses Universitaires de France, 1948, *passim*).

Cfr., en el capítulo IV de Tocqueville, A. de, *L'ancien régime et la revolution,* las consideraciones importantísimas sobre la casi completa independencia obtenida y conservada en Francia, durante el antiguo régimen, por la justicia ordinaria, y los modos por los que el poder "absoluto" se ingeniaba para pasar por encima de la justicia ordinaria, privándola del conocimiento de los asuntos que interesaban directamente al régimen. Algo similar —si bien, la justicia, ordinaria era tanto menos independiente— hemos visto acontecer en Italia durante el fascismo, cuando mediante la acción de las prefecturas, de la policía, de las procuradurías del rey y del tribunal especial, se sustraía a los tribunales ordinarios el conocimiento de los asuntos políticamente más espinosos. ¡Singular recurso histórico! Pero el régimen fascista podía de cualquier manera basarse sobre el notorio conformismo, al menos aparente, de la justicia ordinaria —consecuencia de su ordenamiento—, en tanto que los reyes de Francia, por las razones conocidas, se encontraban frente a una justicia ordinaria contra la que casi nada podían hacer. Su posición, entonces, era menos cómoda, y se comprende bien, porque ante la tentativa de someterla, la justicia ordinaria se rebelaba porque constituía un límite esencial a su

poder (ver también, para el constitucionalismo francés del 500, las importantes observaciones de McIlwain, *op. cit.*, pp. 108, 109).

[6] Jaurès, J., *Storia socialista della revoluzione francese* (trad. it. de Giuliano Manacorda), Milano, Coop. del libro popolare, 1954, vol. IV. *Cfr.*, también Maranini, G., *Classe e stato nella rivoluzione francese,* 3ª ed., Florencia, Vallecchi, 1964.

[7] El texto de ésta y de las sucesivas constituciones francesas en Saitta, A., *Costituenti e costituzioni della Francia moderna,* Torino, Einaudi, 1952.

[8] Burke era contundente en su condena. Y, sin lugar a dudas, es verdad ya que "lo que por su naturaleza produce los malos resultados, es prácticamente falso; lo que produce bien, es políticamente verdadero" *(An appeal from the new to old Whigs,* 1971: *Works,* 1855, III, 81). Todavía, con esto no podemos disculparnos de tratar de entender en qué sentido la constitución francesa es "políticamente falsa", aun constituyendo la reproducción de un esquema que en otro lugar debía demostrarse "políticamente verdadero".

[9] Brogan, D.W., en su obra *Politics in America,* destaca muy bien la importancia de la presidencia de George Washington en la primera "prueba" de la constitución americana, así como las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Porque el prestigio de Estados Unidos y de su sistema triunfante de libertad organizada estaba destinado a influir en el constituyente italiano, sugiriendo la introducción en la constitución republicana de institutos característicos, más bien esenciales, derivados de aquel prototipo y de sus implicaciones; es muy útil ejemplo de la vida pública norteamericana en su realidad histórica, trazado por Brogan con objetiva comprensión, sin conceder nada a la retórica ni a la piedad: resulta evidente el valor, en sí mismo, de la constitución, precisamente como límite jurídico y estructura fundamental del juego político; una constitución que es la prueba de la historia se reveló idónea para contener las más impetuosas y fangosas actitudes políticas, en un país rico en fuerzas centrífugas y disolventes. Ninguna de las tareas "de la costumbre" a las que algunos se obstinan en atribuir las fallas constitucionales italianas (y de otros países), en el pasado y en el presente, faltaron en la vida de la gran república norteamericana; si acaso aquellas taras en Italia son menos impresionantes, al menos bajo ciertos aspectos. Pero, en Estados Unidos, instituciones muy diferentes, aunque bajo un aspecto burdamente imperfectas, permitieron y permiten resultados muy diversos, influyendo también favorablemente sobre las costumbres. Cosa que no se podría decir de las instituciones italianas: ni de las reales, ni de las republicanas. Cuando una constitución crea las bases de un poder estable y vigoroso y de un control eficaz y penetrante, cuando crea poderes múltiples y descentralizados y al mismo tiempo asegura la unidad general del sistema, muchas imperfecciones pueden ser absorbidas y superadas.

[10] Mathiez, A., *Storia della rivoluzione francese* (ed. it.); Maranini, G., *Classe e stato nella rivoluzione francese, cit.*

[11] Sobre la renovación de Italia en el setecientos ver, además de mi volumen *Le origini dello statuto albertino* (Firenze, Vallecchi, 1926) y las obras ahí citadas, la *Storia degli italiani,* de N. Rodolico, pp. 447 y ss. (Firenze, Sansoni, 1954). Y ver sobre todo las bellas páginas de Valsecchi, Franco, "Despotismo illuminato", en *Questioni di st. del Risorg. e dell'unità d'It.*, Milano, Mazzorati, 1957.

[12] *Cfr.*, Bulferetti, L., "La Restaurazione", en *Quest. di st. del Risorg., cit.*

[13] Miglio, G., "I cattolici di fronte all'unità d'Italia", en *L'unità d'Italia e i cattolici italiani,* Milano, Vita e Pensiero, 1960, pp. 56 y ss. (El pasaje citado resume brevemente el pensamiento del autor.)

[14] Galeotti, L., *Della sovranità e del governo temporale dei papi,* Parigi, 1846.

[15] Rosmini, A., *Progetti di costituzione,* Milano, Bocca, 1952, pp. 67-68.

[16] Rosmini, *op. cit.,* pp. 71-72.

[17] Rosmini, *op. cit.,* p. 72.

[18] *Cfr.,* Rota, Ettore, "Introd. allo studio del Risorgim.", en *Quest. di st. del Risorg., cit.*

[19] Sobre las instituciones de la Serenísima, consultar mis volúmenes: *La Costituzione di Venezia dalle origini alla serrata del maggior consiglio,* Venezia, La Nuova Italia, 1927, y *La Costituzione di Venezia dopo la serrata del maggior consiglio,* Venezia, La Nuova Italia, 1931.

[20] Roberti, Melchiorre, "Politica e amministrazione nell'Italia napoleonica", en *Quest, di st. del Risorg., cit.*

[21] *Cfr.,* Monti, A., "Guerra regia e guerra di popolo nel Risorgimento", en *Quest. di st. del Risorg., cit.*

[22] Raulich., I., *Storia del risorgimento politico d'Italia,* Bologna, Zanichelli, 1923, vol. III, pp. 209 y ss.

[23] *Cfr., La Concordia,* c. I, 9 de febrero de 1848, núm. 95.

[24] Por lo que se refiere a los orígenes y a la preparación ver, además de mi volumen *Le origini dello statuto albertino, cit.,* la interesante recopilación de documentos a cargo de Falco, G., *Lo statuto albertino e la sua preparazione,* Roma, Capriotti, 1945.

[25] De las numerosas constituciones aparecidas en Italia entre 1797 y 1849 además del Estatuto Albertino, intento dar aquí, apenas, un católogo: constituyen en su conjunto, un documento del gran ciclo revolucionario. Pero, consideradas cada una en sí mismas, estas constituciones merecen apenas ser mencionadas en un ensayo histórico sobre la evolución constitucional italiana. Efímeras apariciones, brotadas de profundas pero todavía confusas necesidades, impuestas por armas extranjeras o al menos con prisa o servilmente imitadoras de modelos extranjeros, que no profundizaban sus raíces, en el genuino espíritu jurídico y político de la nación; y rápidamente arrolladas por la rapidez de los eventos; no podían ni siquiera en forma estable conformar, según su diseño, la vida política de los diferentes Estados, o dejar cualquier huella durable y reconocible en la constitución de la Italia "resurgida", excepción hecha solamente del Estatuto Albertino.

Esta es la lista: más que una lista de constituciones, es un catálogo de tentativas o proyectos. Todas estas constituciones —excepto una— tuvieron una vida brevísima; alguna no logró siquiera aplicarse.

Constitución de la República de Bolonia (1796).
Constitución de la República de Cispadana (1797).

I Constitución de la República Cisalpina (1797).
II Constitución de la República Cisalpina (1798).
Constitución del Pueblo de la Liguria (1797).
Constitución de la República Ligure (1802).
Constitución provisional de la República de Luca (1799).
Constitución de la República de Luca (1801).
Estatuto Constitucional del Estado de Luca (1805).
Constitución de la República Romana (1798).
Constitución de la República Napolitana (1799).
Constitución de la República Italiana (1802).

Estatutos constitucionales del Reino de Italia:
Primer Estatuto Constitucional (1805).
Segundo Estatuto Constitucional (1805).
Tercer Estatuto Constitucional (1806).
Cuarto Estatuto Constitucional (1806).
Quinto Estatuto Constitucional (1806).
Sexto Estatuto Constitucional (1808).
Séptimo Estatuto Constitucional (1808).
Octavo Estatuto Constitucional (1810).
Noveno Estatuto Constitucional (1810).
Estatuto Constitucional del Reino de Nápoles y Sicilia (1808).
Constitución del Reino de Nápoles (1815).
Constitución de Sicilia (1812).
Constitución del Reino de las Dos Sicilias (1820).
Constitución del Reino de Cerdeña (1821).
Constitución de las Provincias Unidas Italianas (1831).
Constitución del Reino de las Dos Sicilias (1848).
Estatuto del Reino de Sicilia (1848).
Acta constitucional de Gaeta para la Sicilia (1849).
Estatuto del Estado Pontificio (1848).
Constitución de la República Romana (1849).
Constitución del Ducado de Parma (1848).
Estatuto del Gran Ducado de Toscana (1848).
Estatuto del Reino de Cerdeña (1848).

Los textos de estas constituciones y otros documentos verlos en la recopilación *Le costituzioni italiane*, a cargo de A. Aquarone, M. D'Addio, G. Negri, Milano, ed. Comunità, 1958.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL ESTATUTO ALBERTINO

El Estatuto Albertino promulgado por Carlos Alberto deriva en su texto literal de una adaptación y, una parte, de la fiel traducción de las constituciones francesas de 1814 y 1830, y con influencia de la constitución belga de 1831.[1] Al igual que esas constituciones, intenta realizar muy imperfectamente el clásico esquema de la división en tres poderes, manteniéndose sobre la línea fundamental lograda, en una fase precedente, por las instituciones inglesas (que ya entonces estaba superada por éstas debido a su secular evolución). Es precisamente ésta tácita, implícita referencia a las tradiciones constitucionales inglesas (entonces poco o mal conocidas, pero tan ricas en prestigio para ser consideradas casi el fundamento de un futuro y común derecho público europeo) la que integra y transforma también el sentido de las precisas disposiciones estatutarias. Ya que se adoptaba, o se anhelaba adoptar un tipo de ordenamiento que en Inglaterra durante mucho tiempo había logrado un alto crédito y renombre, y una particular elaboración; era inevitable que ya en el momento concreto de realizarla políticos y doctrinarios de las instituciones y costumbres inglesas fuesen inducidos a volver la mirada hacia ellas continuamente. Y era también inevitable el ejemplo de aquellas constituciones que, con frecuencia malentendiendo las experiencias inglesas, se las acreditaban para que adquiriera un valor decisivo, no sólo en la integración del estatuto sino también para su interpretación: se elaboraba toda una doctrina, en la cual una actuación de los órganos constitucionales se juzgaba oportuna, "correcta", lícita, en cuanto correspondía, más o menos no sólo y no tanto a los artículos estatutarios, sino a las costumbres constitucionales verdaderas o supuestas de Inglaterra, comúnmente vistas a través de las deformaciones del parlamentarismo francés.

De esta manera, era inevitable que el organismo vivo de la constitución italiana, que en la realidad práctica se construía no sólo fuera muy diferente del Estatuto Albertino, sino que abiertamente contradijese la original inspiración y entonación de dicho estatuto, aunque no siempre con ventaja: la delicada estructura de las costumbres políticas

inglesas, trasplantada fuera de su ambiente y vista a la falsa luz de las tradiciones del gobierno de asamblea de Francia, no podía ofrecer un sustento válido.

Esta equivocación debía pesar sobre el desarrollo de la constitución italiana, anidando desde el principio en lo profundo de su estructura los gérmenes de una crisis peligrosa. Estado joven que resentía todavía muchas debilidades inherentes a su unificación en marcha o apenas cumplida, Italia había tenido extrema necesidad de establecer el equilibrio de su vida pública, no sobre abstracciones y deformadas teorizaciones de un sistema que le era y le quedaba extraño, sino más bien, sobre una concreta y actual evaluación de las fuerzas reales de su sociedad y de su política, elaborando así, por sus necesidades y a través de su historia, una tradición propia, de la misma manera como Inglaterra lo había hecho fatigosa y gloriosamente. Fuerzas políticas vitales y válidas no faltaban, ciertamente en el Estado saboyano: tales como la dinastía y el ejército, la burocracia, y algunas burguesías ciudadanas no ricas pero antiguas y civiles; también posteriormente, las formaciones obreras y campesinas. Pero, estas fuerzas, en vez de reflejarse ordenadamente en el mecanismo constitucional para llenar los esquemas con su presencia, se perdían en las reglas confusas, abstractas y disfuncionales de instituciones mal incorporadas a la realidad nacional. Su coordinación se llevaba a cabo, en gran parte, fuera de las reglas elaboradas por los constitucionalistas. Aquellas instituciones y aquellas reglas no llegaban jamás a entrar en la conciencia y en la pasión del pueblo; es decir, no llegaban nunca a adquirir, plenamente, vitalidad.

Bajo la sombra de la dinastía, las *élites* políticas tendían como fuere a organizarse, y a falta de instituciones operantes, concretamente lograban —como veremos— alcanzar un precario equilibrio y unidad sometiéndose al arbitraje de un jefe parlamentario como podía ser Cavour, y con menos autoridad, más tarde, Depretis, Crispi y Giolitti.

Por ello, calificados observadores extranjeros han podido escribir, tal vez con superficialidad, pero, no sin fundamento, que la vida política italiana ha sido caracterizada por una sucesión de dictaduras: los italianos con el paso del tiempo se darían cuenta de que su existencia de gran pueblo civil no era connatural a los ordenamientos constitucionales desarrollados sobre el tronco del Estatuto Albertino. Aquel documento, testimonio de un momento tan solemne en la historia, singular y gloriosa del "resurgimiento", era objeto de una justa veneración; simbolizaba la revolución nacional, es decir, el momento en el que Italia se había constituido como unidad, afirmando su voluntad de orde-

nado gobierno y su aspiración de colocarse al nivel de la nueva civilización burguesa de Occidente. Pero si por tales motivos y en tal sentido el Estatuto Albertino había echado raíces profundas en el alma italiana, esta fidelidad era más sentimental que real, más histórica que actual; y un sistema que hubiese querido contar con gobierno parlamentario —pero que era más bien su contrario, es decir, gobierno de asamblea— lograba progresivamente cubrir con su fluida sustancia las sobrias disposiciones estatutarias. Y es singular observar cómo el parlamento, o para decirlo mejor, la cámara de diputados, llegaría a ser, con el correr del tiempo, menos popular en Italia, aunque la influencia de la doctrina de la soberanía popular y la presión de la demagogia lo hiciera aparecer como árbitro exclusivo de la vida pública.

El sistema político instaurado estaba muy lejos de las bases que para él establecía el texto del Estatuto. De gobierno parlamentario, de gabinete, no habla para nada. En el artículo 2º simplemente afirma: "El Estado está dirigido por un gobierno monárquico representativo." No sólo eso sino que toda la estructura dada a los diferentes órganos parece establecer una forma de equilibrio en el que la fuerza dirigente y central debiera seguir siendo la dinastía, aunque frenada y equilibrada por las instituciones representativas. Y no sólo no se habla de gabinete ni de ministerio, sino, al contrario, se dice muy claramente, en el artículo 65: "El rey nombra y revoca a sus ministros." Estos ministros del rey no es necesario que sean escogidos en el seno de las cámaras. Dice el artículo 66: "Los ministros no tienen voto deliberativo en una o en la otra cámara, sino cuando son miembros (de éstas). Ellos tienen siempre acceso (a las cámaras) y deben ser escuchados siempre que los requieran." Entonces los ministros pueden pertenecer a las cámaras, y con eso el rey puede acrecentar su influencia, pero pueden también estar fuera; y tal libertad de decisión pertenece plenamente a la autoridad real.

Cierto que los ministros del rey "son responsables" (artículo 67) y tal responsabilidad, expresada en términos tan generales, puede entenderse también como responsabilidad política genérica, tanto más si se tiene presente el artículo 4, en el que se señala "la persona del rey es sagrada e inviolable", y el artículo 47, en el que se dice "la cámara de los diputados tiene el derecho a acusar a los ministros del rey y de llevarlos ante la alta corte de justicia": responsabilidad política frente a la Corona, responsabilidad jurídica frente al parlamento. Cada ór-

gano constitucional tiene, inevitablemente, por otra parte, independientemente de cualquier específica disposición de ley, una responsabilidad "política" frente al resto de los órganos.

Pero, este concepto *genérico* de responsabilidad política no debe ser confundido de ninguna manera con el concepto de "confianza", sobre el cual se sustenta el sistema de gobierno parlamentario. Los ministros deben gozar, evidentemente, según el Estatuto, de la confianza del rey, porque él los nombra y los cambia con plena libertad, y porque *son* sus ministros. Pero, no se ha dicho que deban gozar de la confianza del parlamento; al contrario, el artículo 47, precisamente en cuanto dispone de una sanción para su responsabilidad, supone la posibilidad de un conflicto entre ministros y parlamento, es decir, de una desconfianza.

El mecanismo de la acusación, por parte de la cámara baja, y del juicio, por parte de la cámara alta, se había desarrollado en Inglaterra y había tenido una eficacia práctica en los tiempos en que no existía el gobierno parlamentario, y los ministros del rey podían encontrarse en áspera lucha contra el parlamento; pero cayó en desuso cuando iba afianzándose, en el siglo XVIII, el sistema de gobierno parlamentario que, sin embargo, presentó en Inglaterra durante su evolución caracteres específicos no susceptibles de una servil imitación. Inglaterra no tuvo nunca un gobierno de asamblea; es decir, un gobierno que fuese sólo el comité ejecutivo de una asamblea, todo a la merced de la asamblea misma. La consolidación del vínculo de confianza entre el parlamento y el gobierno —más específicamente, entre cámara elegida y gobierno— fue sólo un modo para condicionar, y al final, para paralizar la influencia de la Corona en la formación del gobierno. La dinámica del distrito uninominal mayoritario (con la autoridad que confiere al grupo parlamentario en el seno del partido y con la tendencia para promover y estabilizar al bipartidismo) condujo a una praxis que tiende a hacer del gobierno el estado mayor natural de la mayoría parlamentaria, y del jefe de gobierno, el *líder* del grupo parlamentario y del partido en el poder.[2] El gobierno parlamentario inglés se fue configurando como un sistema en el que no sólo el gobierno conserva un amplio margen de autonomía y una estabilidad segura frente al parlamento, sino que dirige la actividad de la mayoría parlamentaria. Un tácito acuerdo fue surgiendo con fuerza y en el cual el estado mayor del grupo parlamentario de un partido está destinado a constituir el gobierno en el caso de la victoria electoral de aquel partido. Así, las elecciones políticas no sólo sirven para escoger a los diputados y para determinar la dirección política, sino también para elegir al gobierno o al menos al

jefe de gobierno; esta implícita elección popular (unida a la estructura de los partidos ingleses, en donde el grupo parlamentario tiende, en mayor o menor medida, a constituir el órgano soberano del partido y, como sea, goza de gran autoridad y autonomía frente a cualquier organismo extraparlamentario) está en la base de la fuerza moral y política del gobierno frente a su mayoría y, en consecuencia, frente a la asamblea elegida; también lo está frente a la cámara alta, que aunque no es elegida, es otro factor de equilibrio.

Entonces, según la letra del Estatuto, el rey no es responsable, pero gobierna a través de sus ministros responsables. El rey forma parte de una vasta y definida esfera de poderes, y otra esfera, no menos vasta, pertenece al parlamento. En toda la estructura del Estatuto, influida por los modelos franceses y belgas —en la que se repite como un eco las luchas internas de Inglaterra—, se presupone una antítesis y un conflicto verbal entre la Corona y el parlamento, concebidos no sólo como dos órganos constitucionales, sino como dos realidades políticas en equilibrio, dotadas, una y otro, de medios de defensa y ataque. El parlamento puede avanzar hasta poner en estado de acusación a los ministros del rey, pero no puede alejarlos si no obtiene su condena. Y ésta puede no ser fácil, porque quien debe pronunciarla es la cámara alta, de nombramiento real, y susceptible además de ser doblegada en cualquier momento por el rey, con el nombramiento de nuevos miembros ligados a la Corona. Un medio más eficaz de presión del parlamento lo constituyen sus funciones legislativas, que condicionan muy profundamente la actividad del gobierno y de la administración, y más todavía, sus extensos poderes en materia financiera. El gobierno del rey tiene a su vez, en mano, eficaces medios de resistencia y de lucha contra el parlamento: a través de su derecho para sancionar las leyes; a través del antagonismo entre las dos cámaras; a través de las presiones sobre la cámara alta (siempre expuesta a nuevos y numerosos nombramientos y cuyo presidente es designado por el rey); a través de la prórroga de las sesiones de las dos cámaras; a través, en suma, de la disolución de la cámara elegida, el gobierno del rey tiene eficaces medios de resistencia y de lucha contra el parlamento.

Es a estas virtuales condiciones de lucha a las que se refieren las garantías de inmunidad personal de los miembros del parlamento, para que no puedan ser doblegados a la voluntad de la Corona con persecuciones individuales. Pero la Corona, que nombra a todos los oficiales del Estado, si bien no puede usar la intimidación puede, sin embargo, emplear ampliamente la adulación para aumentar sus posibilidades concretas de ejercer influencia sobre el parlamento. Por otra parte, su

posición preeminente frente al poder judicial y sus poderes militares supremos, contribuyen no sólo a colocarla ideal y simbólicamente en el vértice del poder del Estado, sino a ser, considerando el Estatuto a la letra, el eje de toda la maquinaria política.

En el ordenamiento sancionado por el Estatuto tenemos un primer y fundamental núcleo de disposiciones que, inspirado en la historia constitucional inglesa, presupone la coexistencia de la Corona y de un parlamento bicameral y tiende a realizar una composición de estas fuerzas diferentes, recíprocamente garantizadas; sin embargo, del examen de este primer núcleo de disposiciones, emerge el fuerte predominio asegurado a la Corona frente a cualquier otro instituto. En Inglaterra, el parlamento bicameral constituía, a su vez, en sus orígenes, una transacción política y una composición entre la fuerza de la antigua asamblea feudal (cámara de los *lores*), y la fuerza de las más recientes representaciones de los comunes, vale decir, esencialmente de la burguesía (cámara de los comunes).[3]

Pero la burguesía, con la revolución de 1789, ha celebrado en Francia su plena llegada al poder político, y este poder lo ha consagrado y garantizado con un cuerpo de doctrinas, cuyos ejes son la igualdad jurídica, las libertades civiles, políticas y económicas, y la garantía más rigurosa de la propiedad. He aquí la fuente de otro grupo de disposiciones estatutarias: todas aquellas disposiciones que sólo aparentemente son de menor relieve constitucional, pero que buscan reconocer el fundamento jurídico sobre el que el nuevo orden constitucional debe elevarse: precisamente las garantías individuales, de igualdad, y propiedad.

Estas normas corresponden a ideales profundamente sentidos por la nueva sociedad burguesa, cuyo suceso coincide en Italia con la revolución nacional: en consecuencia constituirán la parte más concretamente arraigada de toda la estructura estatutaria. Las garantías del derecho individual y la autoridad política de la cámara baja concurren, por diferentes trámites, a asegurar el reino de la burguesía productiva; es decir, para reconocer y para garantizar una transformación social que en la Italia del "resurgimiento" está vigorizándose en forma impetuosa: que constituye más bien, como se ha dicho, una parte no pequeña de la sustancia misma del "resurgimiento". He aquí por qué desde las primeras aplicaciones del Estatuto las disposiciones que presidían al derecho individual y aquellas que garantizaban la autoridad de la cámara elegida asumen un gran peso a tal grado que desequilibra todo el organismo estatutario. No podría ser de otra manera. Las garantías jurídicas de la revolución burguesa eran en 1848 historia actual, mientras

que la memoria de las luchas entre la Corona inglesa y su parlamento eran ya remota historia en la misma Inglaterra. También allá, aun sin la brusca solución de continuidad de la revolución francesa, las fuerzas que expresaban el gran florecimiento burgués habían pasado a primera línea y, en consecuencia, las garantías de los derechos individuales unidas a la prevalencia política —no a la dictadura— de la cámara elegida estaban convirtiéndose o se habían convertido ya en la sustancia viva del orden constitucional.

Y todavía más netamente en la versión francesa, en la que se inspiraba el constituyente piamontés, las normas que descendían de las memorias de las viejas tradiciones inglesas estaban ya obscurecidas por las normas en las que se reflejaba el nuevo derecho burgués.

Por esto el Estatuto Albertino estaba inevitablemente destinado, en la misma hora en que entraba en vigencia, a ser algo más diferente de lo que manifiesta el contexto de sus disposiciones; algo muy diferente, sin lugar a duda, del documento que Carlo Alberto había creído firmar. La constitución piamontesa, que virtualmente es ya italiana, se revela entonces, desde su primera aplicación, contraria a la letra del Estatuto; una constitución más o menos destinada a ser interpretada en el sentido del gobierno parlamentario, o mejor dicho, en el sentido que a esta expresión se le atribuyó en el continente europeo: la vida del gobierno subordinada a la voluntad de la cámara elegida, y predominio de la cámara elegida en el contexto de los órganos constitucionales.

Antes de estudiar el desarrollo de la vida constitucional italiana, luego de la promulgación del Estatuto, conviente examinar con mayor detenimiento los detalles de este documento. Veamos ante todo el grupo de disposiciones que garantizan la libertad individual, la igualdad y la propiedad. El artículo 24 afirma que "todos los súbditos, cualquiera que sea su título o grado, son iguales ante la ley. Todos gozan igualmente los derechos civiles y políticos, y son admisibles en los cargos civiles y militares, salvo las excepciones determinadas por las leyes". El artículo 25 amplía explícitamente al campo tributario, esta garantía de igualdad: "Ellos contribuyen indistintamente, en la proporción de sus haberes, a los cargos del Estado." El Estado prevé entonces un sistema tributario sin privilegios ("indistintamente"), pero ordenado de tal manera que no altere la distribución de la riqueza; los impuestos progresivos no son previstos, parecen más bien contrarios que congruentes al espíritu del estatuto, expresado por una época en la que la gran función mediadora y equilibradora del Estado contemporáneo no se había afirmado aún. Todavía, en la legislación tributaria del reino de Italia el criterio de la progresividad encontrará, sobre todo durante y

después de la Primera Guerra Mundial, considerables aplicaciones; el enunciado de este artículo estatutario resultará así, más que interpretado, modificado por leyes simples. Después vienen, en los artículos 26, 27 y 29, las garantías de la libertad individual, de la inviolabilidad del municipio y de la propiedad: nadie puede ser arrestado o llevado a juicio, y ninguna visita domiciliaria puede realizarse sino en base a la fuerza de la ley y en los casos que ella prescribe. Las propiedades son inviolables y pueden ser expropiadas solamente por fuerza de ley y mediante indemnización. El contenido concreto de estas garantías, contenidas en el Estatuto, es entonces en gran parte demandado por las leyes: leyes de expropiación, leyes de procedimiento y leyes de seguridad pública, destinadas a sufrir oscilaciones profundas, en relación a las cambiantes circunstancias políticas. Integran la garantía de la propiedad los artículos 30 y 31, que afirman la competencia exclusiva del legislativo en materia tributaria y declaran "inviolable" cualquier compromiso del Estado hacia sus acreedores. Completa la garantía de la libertad el artículo 32, en virtud del cual "es reconocido el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, conforme a las leyes que pueden regular el ejercicio en el interés de la cosa pública". Sin embargo, el artículo prosigue: "Esta disposición no es aplicable a las reuniones en lugares públicos o abiertos al público, que permanecen completamente sujetos a las leyes de policía." Entonces, aquí se trata también en sustancia, de una afirmación de principio: la amplitud concreta del derecho resultará particularmente subordinada, en su sistematización legislativa y en la práctica, a las vicisitudes políticas.

La garantía estatutaria de la igualdad jurídica es, entonces, clara; casi otro tanto taxativa, la garantía de la propiedad y de las libertades civiles que son, por otra parte, el núcleo fundamental de las "libertades políticas"; pero menos claramente son garantizadas las "libertades" de más contenido político propiamente: el derecho de reunión, la libertad de prensa y el derecho de asociación. Del primero ya hemos hablado. En cuanto a la libertad de prensa, la determinación de su contenido y de sus límites está señalada en las leyes. Del derecho de asociación no se menciona nada, como el resto, de los modelos que el constituyente tenía ante sus ojos. Las cartas revolucionarias francesas no habían contemplado ni el derecho de reunión, ni el derecho de asociación: del primero porque era obvio; del segundo, por una inconfesada dificultad ideológica y práctica. El pensamiento de la revolución no concebía intermediarios entre el Estado y el ciudadano, y la reacción anticorporativa hacía sospechosa cualquier forma de asociación. La legislación revolucionaria, lejos de garantizar las asociaciones, se había preocupado

por vetar algunas formas, y precisamente las formas más importantes: aquellas nacidas de la unión natural de los intereses económicos homogéneos (Ley de Chapelier). Esta orientación permanecía muy arraigada en el pensamiento liberal de la primera mitad del 800. Y en verdad el Estado que la burguesía liberal estaba construyendo en Italia y en otros países del continente, viciado en su interior por debilidad congénita, no podía tolerar sin sospecha el fenómeno asociativo, destinado a arrollarlo o a transformarlo.

En una forma todavía más atenuada, el Estatuto consagra el principio de la libertad religiosa: el artículo primero, después de haber afirmado solemnemente que "la religión católica apostólica romana es la única religión del Estado", concede a los otros cultos "hoy existentes" la "tolerancia" conforme a las leyes. Todavía la forma taxativa en la que los artículos 24 y 25 garantizan la igualdad jurídica "de todos los súbditos" refuerza prácticamente el principio de la igualdad religiosa, haciéndolo absoluto en lo que se refiere a la *pertenencia* a uno u otro culto; mientras el *ejercicio* mismo de los cultos encuentra una garantía indirecta en la libertad de reunión (artículo 32). De hecho, la libertad religiosa estaba madura plenamente en la conciencia italiana, y en este sentido, casi siempre, se interpreta la "tolerancia" que señala el artículo 1. En cambio, debía sufrir oscilaciones sensibles la interpretación de la primera parte del artículo 1, en el que se reflejaba la tradición católica del Estado saboyano ("La religión católica apostólica romana es la única religión del Estado"). El mismo Estatuto, absteniéndose de prescribir para los juramentos del rey, del regente, de los senadores y de los diputados (artículos 22, 23, 49) fórmulas religiosas, ya permitía, implícitamente, a esta catolicidad, una interpretación iluminada y conforme a las exigencias de la conciencia moderna. Pero, luego, cuando el Estado liberal italiano se orienta progresivamente hacia un total agnosticismo religioso, el artículo primero cae casi en desuso y al Estado católico lo viene sustituyendo, bajo muchos aspectos, en la costumbre y en la ley, el Estado laico, aconfesional. Sólo después de la conciliación con el Vaticano, el artículo primero recuperó su valor primitivo, y a él, más o menos, regresaron las leyes a informarse, pero no la costumbre.

En cuanto a los órganos constitucionales instituidos y reconocidos por el Estatuto, y a su recíproca posición, no hay mucho que agregar a las referencias hechas. "El Estado —dice el artículo 2, que ya hemos visto— es dirigido por un gobierno monárquico representativo." Centro y vértice del Estado permanece entonces, la monarquía, con su gobierno, que deberá colaborar con las representaciones de la nación, ordenadas

en las dos cámaras. El rey participa con las dos cámaras en el ejercicio del poder legislativo: "el rey sólo sanciona las leyes y las promulga" (artículo 7), y la "proposición de las leyes pertenecerá al rey y a cada una de las cámaras" (artículo 10). Además, "el rey convoca cada año a las dos cámaras; puede prorrogar sus sesiones y disolver la de diputados" convocando, sin embargo, a la otra en el término de cuatro meses; por otra parte, como se ha dicho, él nombra a los senadores en número ilimitado, y nombra también al presidente y al vicepresidente del senado; puede entonces influir, también, por esta vía indirecta, sobre el legislativo. Además, participa en la actividad de las cámaras a través de sus ministros que: "no tienen voto deliberativo ni en una ni en la otra cámara sino cuando son miembros", pero que "ahí tienen siempre el ingreso y deben ser escuchados siempre que lo requieran" (artículo 66).

La persona del rey es "sagrada e inviolable" (artículo 4), es decir, no es responsable política y jurídicamente; pero los ministros que él nombra y remueve sí son responsables, y la ley y las actas de gobierno no tienen fuerza si no están provistas de la firma de un ministro: lo que constituye, sin lugar a dudas, un contrapeso a la ausencia de responsabilidad real, pero no implica de ninguna manera la existencia de un régimen parlamentario. Si los ministros deben gozar simplemente de la confianza del rey, como aparece en el texto estatutario, el parlamento, en caso de conflicto, como sabemos, no tiene otro modo de hacer efectiva su responsabilidad, sino mediante la acusación de la cámara baja y el juicio del senado constituido en alta corte de justicia; procedimiento que no es ni fácil ni simple. Y está claro también en el artículo 67, así como en el contexto de los otros artículos estatutarios, que el constituyente no se inspira en la idea de la colegialidad ministerial, y en consecuencia en el gobierno de gabinete. La voluntad del gobierno es la voluntad real, aun cuando sea avalada por la firma de su ministro. El gobierno y el rey en el texto estatutario casi se identifican; después, en el uso constitucional, sobre el ejemplo inglés, el gobierno del rey concebido colegiadamente dará lugar a aquel órgano constitucional no previsto por el Estatuto y que será el consejo de los ministros, en el que a su vez se encontrará, dentro del núcleo, por necesidad de acción unitaria y de organización interna, otro órgano de grandísima importancia, el presidente del consejo.

Entonces, si tuviéramos que atenernos al puro texto estatutario no podremos justificar de ninguna manera la fórmula famosa, según la cual "el rey reina y no gobierna", sino que, por el contrario, debemos reconocer que el rey reina y gobierna, aun con determinados controles

y límites. Y por otra parte, el artículo 5 afirma con gran fuerza este concepto cuando señala que "al rey sólo pertenece el poder ejecutivo", que es el poder obrar dentro de los confines de la ley, es decir, aquel poder que con más orgánica y correspondiente expresión nosotros preferimos llamar "poder de gobierno". Que sea un poder de gobierno, no de pura ejecución de las leyes, aparece claro, si hubiese necesidad, en el contenido del siguiente artículo:

> Él es el jefe supremo del Estado; comanda todas las fuerzas de tierra y de mar; declara la guerra, hace los tratados de paz, de alianza, de comercio y otros, notificando de ello a las cámaras, siempre que el interés y la seguridad del Estado lo permitan, y establece las comunicaciones entre ambas cámaras. Los tratados que signifiquen un cargo a las finanzas o una variación del territorio del Estado, no tendrán efecto sino después de haber obtenido la aceptación de las cámaras.

El poder del gobierno real encuentra un límite en las leyes: por eso se declara, aun siendo obvio, que deben ser aprobados por las cámaras aquellos tratados que no se puedan aplicar sin modificar las leyes existentes. Y este poder pertenece sólo al rey, lo que no excluye la colaboración de sus ministros, que es necesaria, a causa del artículo 67, sin que con esto se derogue o se atenúe el concepto del artículo 5, en cuanto a que los ministros, como se ha visto, son precisamente ministros del rey, es decir, sus secretarios de Estado, sus empleados responsables.

Sólo al rey, en consecuencia y según la letra del Estatuto, le pertenece el gobierno, no a sus ministros, colaboradores subordinados y privados de cualquier independencia, ni menos aún, a las cámaras.

Entonces, cuando el artículo 5 proclama que el rey es el jefe supremo del Estado, dicha expresión pretende tener un amplio contenido concreto, no sólo un contenido formal.

La figura de rey constitucional, que pensaba asumir Carlo Alberto cuando firmó el estatuto, era la de un rey destinado no sólo a representar simbólicamente la suprema unidad del organismo estatutario, sino la de un rey jefe del gobierno, mejor dicho él mismo el gobierno. Lo confirma el artículo 6: "El rey designa todos los cargos del Estado y hace los decretos y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin suspender o dispensar su observancia." Además, el artículo 18 señala: "Los derechos reservados a la potestad civil en materia beneficiaria, o que se refieren a la ejecución de las previsiones de cualquier naturaleza provenientes del extranjero, serán ejercitadas por el rey." No falta ni siquiera, en el Estatuto, un eco de la tradición inglesa que

reserva para la Corona la iniciativa exclusiva de las leyes en materia financiera: el artículo 30 se debería entender en este sentido, aun cuando el artículo 10 no parezca que esté en plena armonía con su espíritu. El rey, según la letra del Estatuto, es entonces jefe del gobierno y jefe efectivo de la administración con considerables injerencias en la actividad de los órganos legislativos, de los cuales, más bien, es el máximo regulador (artículos 9, 10, 30) y frente a los cuales detenta un derecho ilimitado de veto (artículo 7). En fin, jefe de la justicia (artículo 68), que "emana del rey y es administrada, en su nombre, por los jueces que él instituye" (aun cuando tales jueces estén proveídos de garantías de inamovilidad) y en la que puede intervenir directamente otorgando gracia y conmutando las penas (artículo 8). Además, el rey conserva el derecho para conferir títulos de nobleza (artículo 79); puede crear órdenes de caballería y hacer prescribir los estatutos (artículo 78), y tiene el derecho de autorizar y recibir títulos o pensiones de potencias extranjeras (artículo 80).

El trono es heredado según la Ley Sálica (artículo 2), es decir, en el orden de la primogenitura varonil. Subiendo al trono, el rey jura, en presencia de las cámaras reunidas, observar lealmente el Estatuto. Análogamente, el regente jura fidelidad al rey y a las leyes (artículo 23). Normas breves regulan la tutela y la regencia en el caso de la minoría del rey (artículos 12 al 17). El rey es mayor a la edad de 18 años cumplidos (artículo 11). El rey continúa teniendo el uso de los palacios reales, villas, jardines, y de todos los bienes muebles de la Corona, de los que un ministro responsable tiene inventario. La Corona dispone, además, en el presupuesto del Estado de una dotación (lista civil) que es establecida para la duración de cada reino, por la primera legislatura después de la ascensión del rey al trono (artículo 19). También por ley, se prevén las asignaciones para los miembros de la familia real. El rey dispone libremente de su patrimonio privado, para el que valen las normas de derecho común, sin embargo, no se le aplican las leyes civiles que limitan la cantidad disponible (artículo 20).

Completamente limitadas, por el contrario, si queremos atenernos al puro y simple texto del Estatuto, aparecen las funciones del Parlamento que (artículo 3) requieren ser ejercidas por el rey en unión con el poder legislativo, al que le es atribuida específicamente, además de la aprobación de los presupuestos, la determinación de la leva militar, la organización de las provincias y de los comunes (artículos 75 y 74).

El Estatuto organiza las dos ramas del parlamento en modo paralelo, concediendo a una y a otra garantías análogas e idéntica autoridad.

"Cada una de las dos cámaras es competente sólo para juzgar de la validez de los títulos de admisión de los propios miembros." (Artículo 60.) Tanto el senado como la cámara determinan por medio de su reglamento interior el modo por el cual deban ejercitarse sus atribuciones (artículo 61). Las sesiones de la cámara de diputados y del senado comienzan y terminan al mismo tiempo (artículo 48). Cada reunión de una cámara, fuera del tiempo de la sesión de la otra es ilegal, y las actuaciones son completamente inútiles. Así, las dos ramas del parlamento son puestas en condición para ejercitar un recíproco y eficaz control político. Las sesiones de las cámaras son públicas. Pero, cuando diez miembros hagan por escrito la demanda, las cámaras pueden deliberar en secreto (artículo 52). Las deliberaciones son decididas por mayoría (artículo 53) y para la validez de las sesiones es necesaria la presencia de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras. Las votaciones se realizan poniéndose en pie o sentándose, por división o por escrutinio secreto. "Este último medio será siempre usado para las votaciones sobre la totalidad de una ley y para lo que concierne al personal." (Artículo 63.)

Cada propuesta de ley debe ser examinada, en primer lugar, por las comisiones o departamentos, que en el seno de cada cámara son designados, durante las juntas preparatorias. "Discutida y aprobada por una cámara, la propuesta será transmitida a la otra para la discusión y aprobación, y después, presentada a la sanción del rey." Las discusiones se llevan a cabo artículo por artículo (artículo 55). Si un proyecto de ley es rechazado por una de las dos cámaras o por el rey, no puede ser presentado nuevamente en la misma sesión (artículo 56).

Para garantizar la independencia de los miembros del parlamento, el artículo 51 establece que los senadores y los diputados no pueden ser enjuiciados a causa de las opiniones por ellos emitidas y por los votos dados en las cámaras. "Los senadores no pueden ser arrestados, fuera del caso de flagrante delito, sino en base de una orden del senado, que es el único competente para juzgar sobre los delitos imputados a sus miembros" (artículo 37); y así, también, "ningún diputado puede ser arrestado fuera del caso de flagrante delito, en el tiempo de la sesión, ni llevado a juicio en materia criminal, sin el previo consentimiento de la cámara" (artículo 45.)

Naturalmente, las funciones de senador y de diputado, son incompatibles, sin lo cual vendría a menos la sustancia del sistema bicameral. Según el Estatuto, ni senadores ni diputados reciben retribuciones ni indemnización alguna: lo gratuito de las funciones que, como resulta de las actas de los trabajos preparatorios, debía en el pensamiento de

los constituyentes proporcionar "una garantía contra una multitud de solicitantes de fortuna modesta" (artículo 50).[4]

La importancia de este artículo es mucho mayor de cuanto podría parecer a primera vista; y cuando, bajo la presión de las fuerzas políticas de izquierda, la abrogarán nuevas leyes, se realizará una reforma constitucional en un momento difícil, reforma que estará en relación estrecha con las progresivas ampliaciones del electorado. Los ordenamientos estatutarios, concedidos para llevar a cabo una colaboración entre la monarquía y la burguesía profesional y propietaria, la burguesía del "resurgimiento", serán requeridos entonces a sostener un esfuerzo que no podrán hacer sino deformándose y transformándose.

El senado, como se ha ya visto, está compuesto por miembros nominados de por vida por el rey, en número ilimitado, con edad cumplida de cuarenta años, escogidos entre numerosas categorías, de las que una (para aquellos que con sus servicios o méritos eminentes hayan ilustrado a la patria) tan amplia que quita casi cualquier valor limitativo a la existencia de las otras. Además, forman parte del senado, como miembros de derecho, los príncipes de la familia real (artículo 33).

Según el artículo 36:

> El senado se constituirá en alta corte de justicia por decreto del rey para juzgar los crímenes por alta traición y por atentados contra la seguridad del Estado, y para juzgar a los ministros de la cámara de diputados acusados.
> En estos casos el senado no es un cuerpo político y no puede ocuparse más que de los asuntos judiciales para los que fue convocado, bajo pena de nulidad.

Al senado compete también recibir y conservar en sus archivos las actas del estado civil relativas a los miembros de la familia real. El senado, como se ha visto, no puede elegir su propia presidencia, que es nombrada por el rey: elige, sin embargo, dentro de su seno, a sus secretarios (artículo 35).

Por lo que se refiere a la cámara de diputados, es de observar, en primer lugar, que el Estatuto reenvía del todo a las leyes, la determinación de la manera en la que debe ser elegida. El artículo 39 dice solamente: "La cámara elegida está compuesta por diputados escogidos en los distritos electorales, conforme a la ley." Ahora, es obvio que todas las complejas disposiciones con las que necesariamente está tejida una ley electoral no se consideran en la carta fundamental; y puede parecer también oportuno que la legislación electoral conserve una cierta elasticidad, a la que se adapta mal la solemnidad de una carta consti-

tucional. Todavía, se debe resaltar que, faltando en el Estatuto cualquier referencia a la constitución de los distritos electorales, la cámara de diputados, uno de los órganos más importantes creados por el Estado, aquel que por mucho tiempo prevalecerá sobre los otros, queda indeterminado en uno sus aspectos esenciales. La estructura estatutaria, bajo tantos perfiles esquemática e incompleta, es aquí deficiente y propicia la profunda incertidumbre del momento político.

La carta francesa de 1814, rígidamente había limitado el número de los electores, al establecer el pago de trescientos francos anuales de impuestos directos. La constitución belga de 1831 había dejado a la ley la determinación del censo mismo, pero había establecido todavía la base censataria del electorado. El artículo 7 de la proclama constitucional aprobada en el consejo de conferencia el 7 de febrero, afirmaba que la cámara de diputados había sido "elegida sobre la base del censo por determinarse". Todos los precedentes inmediatos proyectaban al constituyente sobre esta vía. En Inglaterra, aun después de la gran reforma de 1832, el sistema electoral continuaba basándose en el censo. Pero en la redacción definitiva del Estatuto no se habló más de censo: la profunda inquietud que ya turbaba a Europa en los inicios de 1848, reflejaba alguna luz de impopularidad sobre el dominio público de la burguesía censataria. Reivindicaciones nacionales y sociales afloraban juntas, y no parecía prudente ni oportuno en aquel momento vincular la carta fundamental a una forma política ya ásperamente discutida. Queda todavía lo gratuito de las funciones de los parlamentarios; complemento lógico de un sistema censatario, índice indudable del verdadero pensamiento del constituyente, más restrictivo del constituyente belga de 1831, que había acordado una indemnización modesta.

El sistema electoral quedó del todo en la legislación ordinaria; permanecía así en la carta fundamental, una incógnita, cuya revelación estaba destinada a influir sobre toda la estructura constitucional. La historia de la legislación electoral será un capítulo muy importante de la historia constitucional italiana: inevitablemente, con la transformación del electorado y del sistema electoral, los equilibrios y las relaciones políticas entre los diferentes órganos constitucionales sufrirán profundas oscilaciones. Es evidente cómo la naturaleza y la amplitud de la base electoral de una cámara electiva ejercen influencia profunda sobre las relaciones de esta cámara con la cámara vitalicia y con el gobierno del rey. Frente a una cámara elegida y rígidamente burguesa, el gobierno del rey pidió (como ya lo hizo en otros tiempos, ante las asambleas feudales) una más alta investidura que representara los intereses de todo el pueblo; pero la posición del gobierno del rey sería diferente

ante una cámara consecuencia de un sufragio amplísimo, la cual seguramente pretendería proclamarse representante legítima de la voluntad popular. A su vez el senado, expresión de aristocracias militares, feudales, agrarias, burocráticas, plutocráticas y académicas, podría encontrar una posición de equilibrio mucho más fácil respecto a una cámara elegida por sufragio censatario y limitado, y no frente a una cámara elegida mediante amplio sufragio o directamente universal.

Los únicos requisitos que el Estatuto impone a los diputados son los de ser súbditos del rey, de haber cumplido la edad de treinta años y de gozar los derechos civiles y políticos (artículo 40). Los diputados duran en su cargo cinco años (artículo 42). Si por algún motivo un diputado cesa en sus funciones "el distrito que lo había elegido será convocado de inmediato a una nueva elección" (artículo 44). "Los diputados representan a la nación en general, y no sólo a las provincias en las cuales fueron elegidos. Ningún mandato imperativo puede darse a ellos por parte de los electores." (Artículo 41.) A diferencia del senado, la cámara de los diputados elige de su propio seno no sólo a los secretarios, sino también al presidente.

De la competencia de la cámara de diputados, ya se ha hablado cuando se trató sobre el senado. Pero, si la posición de la cámara, es en todo paralela a la del senado, hay un punto en el Estatuto, en que ya se perfila una diversificación, de limitada aunque no descuidada importancia práctica, pero de gran significado implícito: hablamos de la norma contenida en el artículo 10, en el que "cada ley de imposición de tributo o de aprobación de los presupuestos y de las cuentas del Estado, será presentada antes a la cámara de diputados". También en este artículo advertimos un eco de las tradiciones inglesas. En Inglaterra las costumbres constitucionales habían conducido a reservar a la Corona la iniciativa exclusiva de las leyes financieras; a la cámara de los comunes, la prioridad de la aprobación y el derecho de enmienda; a la cámara de los lores, el derecho puro y simple de aceptar o rechazar en bloque.[5] De todo eso en la redacción del Estatuto, el único elemento que sobrevive en forma clara e inequívoca, es la prioridad de la cámara elegida. Tal prioridad, aislada de las otras normas, de las que en la tradición inglesa era un complemento lógico, adquiere todavía más el carácter de un homenaje implícito a la soberanía popular expresada a través del electorado, y que se convierte en el germen de una más amplia preeminencia de la cámara baja sobre la cámara alta. Se podría afirmar que éste es, el único artículo del Estatuto en el que, aún en embrión, resultan implícitos aquellos principios en los que el desarrollo llevará, en

contraste evidente con la pura interpretación literal y lógica en todo el contexto estatutario, a la práctica del régimen de asamblea.

Hemos visto cómo el Estatuto, fundado en el principio de la división de poderes, actúa en forma imperfecta porque propicia el enfrentamiento del legislativo y del así llamado ejecutivo. Esta imperfección es fatal. División de competencias entre diversos órganos, más o menos autónomos: tal es la esencia de cualquier ordenamiento garante, aun cuando una absoluta división entre el legislativo y el ejecutivo quede en una pura abstracción, sin posibilidades de comprobación en la realidad. Sin lugar a dudas, una cosa es la actividad normativa o legislativa en sentido sustancial, y otra la ejecución de las leyes y la actividad de gobierno en el ámbito de las leyes; pero la distinción, obvia en abstracto, se transforma con frecuencia en incierta en el campo de la realidad política; de cualquier manera existen problemas de interferencia inevitable entre los poderes y de concatenación orgánica de los mismos, problemas que no pueden ser ignorados sin perjuicio de la armónica unidad del sistema.

Legislación y gobierno se condicionan tan estrecha y recíprocamente que, atribuir por entero una u otra actividad a órganos del todo separados e independientes significaría con probabilidad parálisis de una y otro, es decir, parálisis total del Estado, y consecuente anarquía. Por esto, ejemplos históricos de una absoluta división de los poderes, no existen; en todas las constituciones basadas sobre el presupuesto de la división de poderes entre el legislativo y el gobierno se reduce más o menos a esto: para los actos legislativos, como aquellos que fijan las grandes directivas políticas y determinan el derecho objetivo, se requiere usualmente un procedimiento formal y la deliberación de asambleas más o menos amplias establecidas periódicamente; mientras que la actividad del gobierno, con frecuencia necesariamente secreta —opuesta siempre a los obstáculos formales—, es confiada a órganos más restringidos y continuos, con menor o ningún aparato de garantías. Pero órganos legislativos y órganos de gobierno, en cuanto son autónomos, no están nunca del todo separados; al contrario, se interfieren de varias maneras y por muchas causas dependen los unos de los otros, así que, si se considera bien, la legislación se convierte ella misma en un aspecto de la actividad de gobierno; y ésta a su vez aparece como un presupuesto y, en conjunto, como una consecuencia de la legislación. Los órganos llamados legislativos tienden a absorber y dominar a aquellos llamados eje-

cutivos o de gobierno, y viceversa; la división de poderes (entendida como atribución de las diversas funciones y relativos poderes de órganos diferentes e independientes) conserva efectiva sustancia sólo si entre el legislativo y el ejecutivo persiste una condición de equilibrio político jurídicamente garantizado. Si este equilibrio se rompe, la división de poderes se convierte en ilusión. Este equilibrio puede ser en parte establecido por las leyes y por la constitución; pero es también un producto histórico vinculado a situaciones políticas y sociales. Sucede en consecuencia que un dato importante —revelador con frecuencia del valor sustancial de los ordenamientos que presuponen la división de poderes— debe buscarse no sólo en las leyes constitucionales, escritas o no, sino en el comportamiento y el desarrollo de las fuerzas históricas resultantes de la vida de un pueblo; también en el modo por el cual el ordenamiento constitucional logra vincular a los diferentes poderes con las diversas fuerzas históricas y las variadas realidades sociales. Este es el motivo por el cual ordenamientos formalmente inspirados sobre un mismo esquema han generado resultados diversos en pueblos diferentes, y también por lo que la práctica constitucional desarrollada sobre las bases del Estatuto Albertino está tan lejana de aquellos que la simple lectura del Estatuto podría hacer suponer.

El constituyente parecía haber sentado las bases de un parlamento controlado de cualquier manera o dirigido directamente por el mismo gobierno del rey, que a su vez sería controlado por el parlamento. Pero una formación de fuerzas históricas en antítesis y en equilibrio, con lo que se vigoriza concretamente la antítesis formal legislativo-gobierno, no se produce sino en mínima parte y en medida insuficiente. Las costumbres constitucionales inglesas eran el producto del orden político y social de la nación; sería inútil pensar que, en un procedimiento a la inversa, la simple elaboración esquemática y aproximativa de un ordenamiento constitucional inspirado en aquel periodo en el que parlamento y Corona representaban en Inglaterra dos mundos políticos en equilibrio, pudiese tener la virtud de generar un equilibrio similar en Italia y menos aún en otro tiempo y época, cuando ya en Inglaterra misma el equilibrio estaba roto en gran parte y el gobierno —que sólo formalmente se llamaba todavía gobierno del rey— se había convertido en una entidad autónoma, expresión de la vida del parlamento.

Esta posición del legislativo y del gobierno, esta ausencia de antítesis, explica la posición de debilidad en Italia del tercer poder: el judicial.

A través de la larga lucha y del incierto equilibrio entre Corona y parlamento, en Inglaterra la función judicial había visto elevar su prestigio y acrecentar su autonomía. En esa época, en la que Montesquieu estudiaba la constitución inglesa y formulaba su teoría sobre los tres poderes, la justicia inglesa era ya verdaderamente un "poder del Estado": es decir, un ordenamiento, un cuerpo político autónomo, cuyas respetadas garantías de efectiva independencia habían constituido la defensa común de las restantes fuerzas políticas cuyo atraso era secular, y manera particular en la defensa de los derechos individuales, fundamento del desarrollo burgués y del fortalecimiento del parlamento.[6]

Pero el constituyente piamontés, preocupado por instituir un ordenamiento en el que la Corona prevaleciera de la mejor manera posible —aun queriendo reproducir el esquema de los tres poderes y conceder al judicial garantías efectivas— no debía sentirse inclinado a organizar tales garantías tan a fondo como hubiera sido necesario, para que, como en Inglaterra, los jueces se convirtieran en un "poder" dentro del Estado. Lograr rápidamente, en base a una ley, aquel resultado que en otras partes se había conseguido a través de una secular formación política, no era fácil. Como quiera que sea, no fue intentado. El Estatuto se limita a conceder algunas pero incompletas garantías. La justicia es administrada en el nombre del rey, "por los jueces que él instituye" (artículo 68). Estos jueces, con excepción de aquellos de mandamiento, son inamovibles después de tres años de ejercicio (artículo 69). La organización judicial no puede ser modificada sino por fuerza de ley (artículo 70). "Nadie puede ser disuadido por sus jueces naturales", es decir, por los jueces competentes en el momento en que se verifican los hechos (artículo 71). Las audiencias de los tribunales en materia civil, y los debates en materia criminal (no las instrucciones) son públicas "conforme a la ley". Y, en fin, el artículo 73 (prácticamente importantísimo, aunque obvio y casi superfluo desde un punto de vista teórico) afirma indirectamente la plena soberanía del juez en la interpretación de la ley, excluyendo la posibilidad de que el gobierno pudiera obligar a una determinada interpretación: "La interpretación de las leyes, obligatoria para todos, compete exclusivamente al poder judicial." Estas garantías son ciertamente fundamentales; pero nada está previsto acerca de la aceptación, la carrera, la transferencia y la promoción de magistrados. El "poder" judicial no ve asegurada en la carta fundamental su completa independencia de los otros poderes. El gobierno del rey no podrá coartar abiertamente las conciencias de los magistrados, pero conserva siempre la posibilidad de ejercer una influencia considerable sobre el cuerpo judicial; lo que dentro de ciertos

límites podría también ser una necesidad, en un país en proceso de construcción política en tiempos de guerra y de revolución. Pero queda así insoluble un problema fundamental de libertad, y todas las garantías contenidas en el documento permanecen expuestas a una latente situación de insidia, y hasta de amenaza. Por otra parte, es también verdad que en el sistema del Estatuto, tal como el constituyente lo estableció, la organización judicial tuvo que ser determinada por ley, es decir con la colaboración, y sobre todo por obra del parlamento, lo cual pareció destinado a limitar de modo muy eficaz las posibilidades de influencia del ejecutivo real sobre la administración de justicia. Si el parlamento cumpliera también tibiamente las funciones de control sobre el gobierno del rey que están delineadas en el Estatuto, advertiría sin lugar a dudas la extrema delicadeza de cada ley inherente a la organización de la justicia, porque en la justicia está la defensa de los derechos del mismo parlamento, además los de cada garantía civil, estatutaria y no estatutaria. Pero, ¿qué vigencia tendrán aquellas funciones de control en el sistema seudoparlamentario que surgirá de la praxis constitucional?

El sistema que el Estatuto instituía podía ser entonces, en abstracto, el punto de partida para una construcción válida de la independencia del poder judicial. Pero esta parte del Estatuto, como otras partes esenciales, se apoyaba sobre el presupuesto, no confirmado por el desarrollo histórico, de que gobierno y parlamento debían quedar en una balanza, en una antítesis política; que la existencia de una división de poderes, en algún modo efectiva, por cuanto concierne al legislativo y al ejecutivo, o más simplemente a la Corona y el parlamento, ofrecieran la base concreta sobre la que el poder judicial fundara después la evolución de su tradición independiente. La inmediata transformación del sistema de monarquía limitada previsto por el Estatuto, al reducir la antítesis gobierno y parlamento a casi una unidad, estaba destinada a cancelar aquel presupuesto. El parlamento, que había estado solícito para tutelar lo más posible la independencia del poder judicial frente a un verdadero gobierno del rey, cada vez advertía menos esta exigencia, o de hecho no la advertía, frente a un gobierno con el que acababa por identificarse; la naciente dictadura de asamblea no podía sentirse muy inclinada a autolimitarse ante una sólida construcción del poder judicial. Las pocas garantías ofrecidas al judicial por el Estatuto estaban entonces destinadas a sobrevivir únicamente debido al nivel ci-

vil de la sociedad italiana y por la necesidad de seguridad jurídica impuesta por el progresivo "resurgimiento" de la actividad comercial e industrial de la nación; pero no podían encontrar en el juego y en el equilibrio de los otros institutos constitucionales aquellos puntos de apoyo que habían sido necesarios para su pleno desarrollo. Así, Italia adquiría, sobre las bases puestas por el Estatuto, una ordenada y suficientemente honesta administración de la justicia: aunque no siempre tan ordenada y honesta como aquella de la que también, antes del Estatuto al menos, ya gozaba el Piamonte, pero que hacía imposible la constitución orgánica de un poder judicial plenamente consciente de su autonomía y garantizado por ella; de un poder judicial que fuera una entidad jurídica bien definida y, en su conjunto, una entidad política con vida propia, en armonía con el movimiento general de las instituciones y capaz para constituir un pilar del complejo y elástico equilibrio constitucional.

La incompleta construcción del poder judicial era causa y efecto de la ineficacia práctica de la antítesis parlamento-gobierno: porque faltaba un juez independiente al que las fuerzas en equilibrio pudieran recurrir, ya que sin la presencia de un juez resultaría fatal la sola aparición de una ruptura en el equilibrio.

La tripartición de los poderes estaba destinada a ceder el paso a la virtual dictadura de la cámara elegida (dictadura más o menos delegada al gobierno según las necesidades), prevaleciente realidad de la vida constitucional antes de la legislación fascista. La historia de la constitución italiana, entre la promulgación del Estatuto y la legislación fascista, es entonces la historia del progresivo desarrollo, sobre la base de una carta fundamental fundada en el concepto de una monarquía limitada, a través de un confuso e incompleto régimen que quiso ser parlamentario, de un verdadero y propio régimen "convencional". La dictadura de la cámara de diputados intentará convertirse, de decenio en decenio, en la prevaleciente sustancia de la vida constitucional italiana, no obstante la tenaz resistencia de algunas fuerzas históricas: el persistente prestigio de la monarquía, la autoridad moral del senado, la presencia, con frecuencia dominante, del gabinete, no obstante fuertes oposiciones.

No puede causar admiración el hecho de que ninguna de las dos instituciones: milicia comunal y derecho de petición hubiera mostrado el rigor que el Estatuto había sancionado —siempre sobre el ejemplo

proporcionado por los países trasalpinos— ya que eran instituciones inconciliables con el sistema de soberanía parlamentaria y hasta resultaban superfluas.

Las milicias cívicas, encuadradas dentro de las sólidas tradiciones de las antiguas autonomías, habían constituido en Inglaterra, sin lugar a dudas, una formidable defensa para los ordenamientos liberales de la gran isla. Pero su eficacia debía manifestarse muy dudosa en los países continentales, que tenían diferentes tradiciones y que no podían concederse el lujo de renunciar a un ejército permanente.[7] Todavía la Francia revolucionaria, en la espantosa crisis de la destrucción de sus tejidos políticos, creyó ver en aquellas milicias uno de los secretos del ordenado régimen inglés y quiso copiarlas; pero en un ambiente totalmente diferente, fueron totalmente otra cosa. Instrumento que de vez en cuando era utilizado por la reacción burguesa contra el cuarto Estado, instrumento también de las luchas contra la monarquía, de la presión popular sobre la convención, y entraron en modo contradictorio en el juego vertiginoso de la lucha política, hasta que Napoleón, por considerarlas superfluas y estorbosas, las disolvió.

La "restauración" las reconstituyó con la ilusión de poderlas utilizar para la defensa de la nueva monarquía burguesa. Pero, una vez delineado el divorcio entre la burguesía francesa y el "restaurado" legitimismo, las guardias nacionales contribuyeron a la revolución de julio, y adquirieron así, frente a los nuevos regímenes burgueses de la primera mitad del ochocientos, la recompensa de ser incorporadas en las nuevas cartas constitucionales.

En Italia, en los confusos y apasionados decenios que precedieron al estallido de 1848, la institución de la guardias nacionales fue tenazmente reivindicada por los patriotas que intentaban, en tal modo, dar armas a la mejor parte de la sociedad italiana contra el inepto gobierno de los príncipes más o menos vasallos del extranjero. Sólo en el pequeño y valiente Piamonte, bien ordenado militarmente, confiado en sus reyes, no tenía mucha razón para existir la guardia nacional; todavía la popularidad que había alcanzado la institución, las esperanzas que los patriotas en ella depositaban, la función que en la nueva carta constitucional parecía destinada a tener más allá de los confines del Piamonte, como pequeña señal de la revolución nacional y real, aconsejaban al constituyente no separarse mucho, bajo este aspecto, de sus modelos francés y belga. De este modo, la guardia nacional encontraba también su reconocimiento en un artículo del Estatuto Albertino (76), aunque bajo otro nombre, por voluntad expresa de Carlo Alberto que, contra el voto general, pretendía prevenir cualquier causa de desorden que

pudiese amenazar al Estado. Convertida en "milicia comunal" perdía en su conjunto su unidad y parte de su significado. Por otra parte, si el Estatuto no decía más significaba que la remitía a la ley; la proclama constitucional claramente había expresado cuáles fueron las intenciones reales:

> Nos reservamos el (derecho de) establecer una milicia comunal compuesta por personas que paguen un censo que se fijará. Ella quedará bajo las órdenes de las autoridades administrativas y bajo dependencia del ministro del Interior. El rey, podrá suspenderla o disolverla en los lugares en donde considere oportuno.

Como sea, si el rey desconfiaba de esta milicia, debería desconfiar todavía más la surgiente dictadura parlamentaria, la que, por otra parte, tenía la ventaja de hacerla parecer inútil. Toda vez que el "pueblo soberano" gobernaba a través de la propia representación elegida, la milicia burguesa no tenía ninguna finalidad, al igual que muchos otros institutos destinados a limitar el arbitrio real. Por ello, la milicia creada por el artículo 76 del Estatuto no tenía vitalidad, y debía ser eliminada muy pronto, como sucedía en otros Estados regidos con el sistema parlamentario.

No menos carente de vitalidad, era el derecho de petición, reconocido y reglamentado en los artículos 57, 58 y 59 del Estatuto. Este derecho también estaba radicado en las tradiciones de la vida pública inglesa; pero en Inglaterra eran los miembros del parlamento los que presentaban a la respectiva asamblea las peticiones a ellos llegadas, salvo cualquier excepción honorífica concedida a cuerpos colectivos. En la Francia revolucionaria, las peticiones presentadas y defendidas personalmente ante la asamblea por sus autores fueron uno de los medios a través de los cuales los elementos extraños tergiversaban la voluntad popular. La constitución francesa de 1814, seguida en esto por la constitución de julio y por la constitución belga, no suprimía el derecho de petición, pero lo reducía a límites estrechos.

El Estatuto Albertino no se separaba sustancialmente de aquellos modelos, y esto no carece de significado ya que en la mayor parte de ellos aparece explícito para prevenir cualquier abuso.

Prácticamente, el derecho de petición en el desarrollo constitucional del reino de Italia no tendrá ninguna importancia. La omnipotencia parlamentaria quitará cualquier resonancia a todo instrumento, en el fondo, extraparlamentario; y cualquiera que tenga necesidad de dirigirse en cualquier modo a los poderes constituidos, más que presentar

una petición con poca esperanza de verla considerada, preferirá dirigirse al amigo diputado para solicitar una propuesta de ley o sólo una interpelación.

Resumiendo, el ordenamiento estatutario aparece, entonces, en la letra de sus instituciones y de sus garantías, como un sistema de monarquía limitada, que encuentra en la Corona su centro unificador. La Corona es el ejecutivo, como hemos visto; de la Corona emana el judicial, aunque dotado de escasa garantía de independencia, pero en sustancia constituido por funcionarios dirigidos y vigilados por un ministro del rey. La participación de la Corona en la vida del legislativo es muy importante y podría ser determinante en un clima político favorable: el rey, como hemos visto, tiene derecho ilimitado de veto sobre las leyes (sanciones), pero antes de valerse de este instrumento, puede influir ampliamente sobre el procedimiento legislativo a través de la iniciativa, a través de presiones sobre el senado —de nombramiento real y expuesto a nuevos y masivos nombramientos dirigidos a modificar la mayoría (hornadas)—; la misma cámara elegida podría no estar a salvo de la amenaza de disolución. Si respaldando la Corona estuvieran una poderosa aristocracia y un clero leal, además de una burocracia homogénea y fiel, y sobre todo el ejército y la marina militar, sería fuerte la posición constitucional de la Corona.

Sin lugar a dudas, también en tal hipótesis, a largo plazo, en un régimen ambiguo fundado conjuntamente sobre la gracia de Dios y sobre la voluntad de la nación, sobre la legitimidad del derecho divino y sobre la legitimidad del derecho popular, la posición del ejecutivo estaría, en todo caso, destinada a sufrir una corrosión progresiva bajo la presión del dominante dogma de la soberanía popular; el sufragio limitado y estrechamente censatario concedido por el edicto electoral, estaría en todo caso destinado a ampliarse gradualmente hasta el sufragio universal; y la cámara elegida —cada vez más legitimada con la ampliación del sufragio, como se presume de la expresión exclusiva de la soberanía popular— terminaría en todo caso con él, minando y rompiendo los equilibrios constitucionales. Un sistema de división de poderes que encontrara en cambio su unidad en un juego de interferencias constitucionalmente preordenadas entre órganos todos igualmente efectivos, todos fundados sobre una misma legitimidad —la legitimidad del derecho popular— estaría a salvo de este peligro, como nos muestra la experiencia histórica de Estados Unidos.

Un ejecutivo que se identifica con el derecho divino está en una situación precaria, en una época histórica dominada por el mito de la soberanía popular. Y, no es, ni siquiera útil para un ejecutivo explícita y formalmente fundado sobre el derecho divino transformar la fuente de su legitimidad y encontrar así, en un nuevo orden, una fuerza estable: esto ha podido suceder en Inglaterra, en donde la inexistencia de una constitución escrita consentía una sustancial ductibilidad de la evolución constitucional, en donde el distrito uninominal mayoritario y la consecuente estructura de los partidos conducía al prestigio de las representaciones parlamentarias, a las mayorías estables gobernadas por su estado mayor natural: el gabinete. De esta manera, el ejecutivo, en el momento en que se viene separando de la persona del rey y también se quiere basar en la soberanía popular, tiene todavía una consistencia autónoma y una fuerza política sólida frente a la asamblea. Asimismo, las progresivas ampliaciones del sufragio en Inglaterra no podían conducir a la dictadura de la cámara elegida, porque la creciente fuerza política de los comunes frente a los *lores* será compensada por la creciente fuerza política del gabinete frente al parlamento:[3] cuanto más amplio sea el sufragio, tanto mayor será el prestigio de los líderes parlamentarios del partido victorioso, es decir, de los hombres de mayor relieve entre aquellos que bajo la etiqueta del partido han logrado obtener del electorado del distrito uninominal (que también es *su* electorado, y no sólo el electorado del partido) la consagración del sufragio popular. Y todo eso en presencia de un poder judicial soberano, no influible ni por el gobierno, ni por el parlamento.

Muy diferente fue la situación en Piamonte y más tarde en Italia, cuando el estatuto piamontés se convierte en el estatuto del Reino de Italia.

Aquí una constitución escrita proclama en el mundo en forma más decidida que el rey gobierna a través de sus ministros; en consecuencia, es casi imposible que los ministros dejen de ser ministros del rey, sino para convertirse en ministros de la cámara elegida mediante un pacto. En tal situación, la proyección política inmediata de la cámara elegida puede suplir la influencia política inmediata de la Corona. Tanto más que el distrito uninominal con balotaje —que no favorecen, al contrario del distrito uninominal de mayoría relativa, la espontánea agregación del electorado en grandes partidos (mejor dicho, normalmente, en sólo dos grandes partidos) detrás de los parlamentarios más brillantes— hace imposible al mismo tiempo la formación de mayorías parlamentarias estables, y la prestigiada influencia del gabinete sobre aquellas mayorías.

A lo anterior se agrega que, mientras en Inglaterra la producción parlamentaria del derecho constituía una integración del derecho común y de la autoridad del precedente —integración siempre más importante y prevaleciente con el paso del tiempo—, en Piamonte, sobre huellas francesas, dominaba plenamente la ley escrita, que ampliaba el poder discrecional de las asambleas hasta límites incluso hoy inconcebibles en un país del *Common Law*, como Inglaterra; y se agrega todavía que un cuerpo de jueces funcionarios no estaba tan capacitado para constituir un límite a la dictadura de asamblea como un cuerpo de jueces magistrados, orgullosos de su independencia soberana: como aquel cuerpo que se había formado y se venía formando en Inglaterra.

Un país relativamente resguardado de las guerras, al menos de las guerras en su territorio, un país sin ejército permanente y de antigua construcción, ofrecía un terreno más bien favorable a la perpetuación y renovación de los delicados equilibrios político-constitucionales, lo cual no ocurría en un país empeñado en una serie de guerras de liberación para la afortunada construcción de su unidad, obligado al mismo tiempo a mantener un ejército permanente considerable, y a nutrirse de mitos revolucionarios: verbigracia, que su unificación dependía también de su revolución liberal y burguesa. Las empresas bélicas y las tensiones revolucionarias no constituyen elementos de equilibrio político, y fácilmente inducen a un desesperado esfuerzo de simplificación de los problemas y de concentración de las fuerzas insuficientes, a la ruptura de las garantías jurídicas y de los contrapesos políticos, y en consecuencia a prácticas, conscientes e inconscientes, de un gobierno arbitrario. La situación de un país que debía fortalecerse de las ideologías y de las fuerzas revolucionarias hacía imposible, o al menos más ardua y precaria, cualquier concentración del poder en la persona del monarca, aquella concentración que en apariencia parecía garantizar el Estatuto. Era, en consecuencia, casi inevitable, que la concentración operara en favor de la cámara elegida, o al menos, en favor de quien lograba obtener la investidura de la cámara elegida. Todo conducía hacia aquella dictadura de asamblea, en la que se estaba convirtiendo más o menos la tormentosa fórmula política de la cercana Francia, cuyas vicisitudes eran fuentes de inspiración de tantos italianos de cultura francesa.

Puede, en consecuencia, si acaso, sorprender el hecho de que se haya llegado en Italia a la dictadura de asamblea, en el sentido pleno de la palabra, con gran lentitud, y no sin muchos elementos históricos; pero el mismo empeño militar y revolucionario del "resurgimiento", aunque llevara hacia soluciones dictatoriales, generaba también rémoras que permanecieron por mucho tiempo, como veremos. Podría mencionar-

se tal vez el feliz ingenio político y jurídico del pueblo italiano; aquel ingenio feliz en el que, en tiempos no tan remotos como parecen, surge en nuestra península el imponente edificio del derecho público romano, y en los tiempos para nosotros relativamente cercanos, el no menos importante edificio del derecho público veneciano: aquel feliz ingenio al que tantos políticos italianos se afianzaron con sabiduría y equilibrio en el gobierno de otros países.

Hoy es relativamente fácil hacer resaltar las graves disfunciones de nuestro primer experimento de democracia liberal, disfunciones que, agravándose progresivamente, al final determinaron la crisis; pero aquel experimento se iniciaba entre dificultades gravísimas, primera entre las cuales, la ardua empresa de imponer la unidad y la libertad a poblaciones inmaduras, mortificadas y moralmente deformadas por largas y pesadas tiranías internas y extranjeras, estaba condicionado a la liquidación del dominio e influencia de Austria y a la liquidación del dominio temporal de los papas, apoyados sobre la religión. Lo que significa que la libertad italiana debía ser edificada necesariamente violentando los sentimientos y los prejuicios de la gran mayoría italiana: sentimientos y prejuicios estimulados no sólo por los intereses vinculados a las estructuras políticas condenadas a desaparecer, sino también por una equivocación histórica que disturbaba las conciencias religiosas. Muy pocos podían comprender entonces, cómo el final del dominio temporal del papa conviniera tanto a la iglesia católica como a la nación italiana.

El "resurgimiento" fue profundamente sentido por la parte activa, viva y moderna de la nación; en este sentido podemos decir que fue verdaderamente una empresa nacional. Pero, la parte activa, viva y moderna de la nación, por todas partes y en algunas regiones en particular, estaba constituida por élites pequeñas, dotadas de insuficiente prestigio social, mejor dicho alguna de ellas directamente desarraigadas y aisladas del cuerpo social.

Los hombres del "resurgimiento" se encontraban de nuevo frente al problema que había angustiado a Robespierre y Saint Just: ¿cómo obligar a ser libre a un pueblo no sólo inerte sino reacio? Una empresa de democracia, y tal lo fue, sin lugar a dudas, el "resurgimiento", siempre nace viciada en cierta medida, cuando las circunstancias imponen a realizarla, al menos en parte, mediante la fuerza. Italia estaba retrasada respecto a los tiempos de las unificaciones occidentales. La unidad y la independencia frente al extranjero, no podían nunca más, como había acontecido en otras partes, realizarse bajo el signo de la monarquía absoluta, contra la que o a través de la que más tarde por vías

y con métodos diferentes, según los diversos caracteres, se habría afianzado el régimen de la burguesía liberal. La revolución liberal y burguesa en Italia encontraba sin solución los problemas de unidad y de independencia, que con sus exigencias en parte contradictorias debían ser enfrentadas en su conjunto. Ninguno de los príncipes italianos gozaba de una posición diplomática y de una fuerza militar que le permitiese enfrentar solo, sin aliarse a la revolución liberal y burguesa, el problema de la unificación. Ni existía esperanza de afirmación de la burguesía liberal, sino en el cuadro de la nación unificada. El "resurgimiento" ya podía llevarse a cabo con las fuerzas unidas de una monarquía militar y de la revolución liberal. Precisamente la necesidad de encontrar un punto de convergencia con la revolución liberal persuadió, en 1848, a algunos príncipes italianos a conceder instituciones representativas y garantías de derechos individuales. Pero sólo el rey de Cerdeña pudo mantener definitivamente el contacto con la revolución liberal, en cuanto fue el único que mantuvo aquellas instituciones, no obstante las catástrofes militares y políticas. Nacido de la unión de dos fuerzas históricas tan diferentes, mejor dicho opuestas, el Estatuto Albertino estaba destinado, en todo el curso de su larga evolución, a sufrir influencias contradictorias a través de una serie de adaptaciones empíricas que permitieron resolver muchas dificultades, pero que apresadas en el círculo de una contradicción insuperable no podían arribar a un sistema orgánico de instituciones dotado de estabilidad interna.

NOTAS

[1] Domenico Zanichelli en su *Studi di storia costituzionale e politica del risorgimento italiano*, Bologna, Zanichelli, 1900, p. 145, hace notar que: "defecto grave del estatuto piamontés, pero común a todos aquellos de otros Estados italianos, en grado menor, el toscano, es la poca italianidad y la indeterminación, a veces excesiva, de las expresiones", agregando ello a que "las discusiones de los consejos de conferencia en los cuales fue formulado el Estatuto se hicieron en francés, y que, posiblemente el mismo Estatuto fue escrito en aquella lengua y después traducido al italiano".

[2] Hoy en Inglaterra entre los dos partidos, el Conservador y el Laborista, la determinación de la dirección política y la responsabilidad global competen al líder y no al grupo parlamentario. Pero en ninguno de los dos partidos es el líder la expresión de una burocracia de partido. Ya sea que se trate del líder del Partido Conservador o del líder del Partido Laborista, ambos son de elección parlamentaria directa (hasta 1965 el jefe de los conservadores nacía del consenso del *establishment* y del favor de la Corona); por lo tanto, la remoción del líder es consecuencia, únicamente, de procedimientos electorales o parlamentarios, y debido a que la autonomía del grupo parlamentario se ve influida escasamente por estructuras extraparlamentarias se puede hablar en sentido amplio de soberanía del grupo parlamentario frente al partido al que pertenece. Es de hacer notar, sin embargo, que la experiencia laborista de los últimos años, con la sorda polémica entre las centrales obreras (*Trades Unions*) y el gobierno laborista, ha disminuido en alguna medida la autoridad del líder e indirectamente la del grupo parlamentario, o por lo menos, obliga a uno y otro, a tomar en cuenta la voluntad de la base partidista y sindical, que no se identifica del todo con la base electoral; aunque no se podría pensar, ni siquiera en un porvenir remoto, en la instauración de un control efectivo por parte de los aparatos partidistas o sindicales sobre el grupo parlamentario.

[3] Sturlese, L., *Il re e i lords nel parlamento medievale inglese,* Milano, Giuffrè, 1963.

[4] El estado de ánimo no cambió tan rápido, y, casi a finales del siglo, Domenico Zanichelli (*Questioni di Diritto Costituzionale e di Politica,* Bologna, Zanichelli, 1887, vol. I), a propósito de la paga de los diputados podía escribir que con ella sacaría de la cámara a los que hoy la ocupan, los cuales serían substituidos en gran parte por politiqueros, en el sentido que a esta palabra se da en la gran república norteamericana (p. 39).

[5] Una práctica constitucional se ha ido consolidando desde que la contribución surgió del *tallagium reale* y no de las ayudas feudales con carácter extraordinario. Naturalmente, el cumplimiento de esta práctica dependía también de la posición de fuerza de los comunes y de los lores, diferente de vez en vez. Sin embargo, los lores reconocieron definitivamente más tarde la competencia exclusiva de los comunes en materia financiera. Así, en 1671, los lores modifican los proyectos de

impuestos sobre el brandy e importaciones extranjeras; y los comunes, con declaraciones solemnes, procedieron a una asignación neta de las respectivas competencias: reivindicando para ellos la materia financiera y reconociendo a los lores las funciones judiciales. Después, reafirman su exclusiva competencia financiera con motivo de los varios *tacking*, declarando formalmente que todas las contribuciones (*aids and supplies*) son una donación de los comunes a la Corona, sobre lo que los lores no deben intervenir. Sin embargo estos últimos no se resignan, y después de haber declarado inconstitucional cualquier tentativa de *tacking*, intentan también, en 1701, enfrentar las pretensiones de los comunes de atribuirse la competencia exclusiva en materia financiera, y declaran que "ninguna cámara tiene facultad, mediante voto o deliberación unilateral, de crear para sí ningún privilegio, más allá de los garantizados por la ley y por las costumbres". Será la ampliación del sufragio (1832) y la separación progresiva de la Corona respecto de los lores lo que dará, de hecho, a los comunes la supremacía política y, en consecuencia, la competencia financiera. En 1860, fue rechazado por los lores el proyecto de Gladstone sobre la abolición del impuesto al papel. Ante toda la Cámara de los Comunes, él sostuvo que el voto de los lores vulneraba la competencia financiera de los comunes y apuntó hacia una verdadera revolución constitucional. Los comunes, en su gran mayoría, votan en aquella ocasión las tres famosas resoluciones propuestas por el entonces primer ministro Palmerston. Los tres puntos comprenden los lineamientos esenciales en que se inspira la *Parliament Act* de 1911:

1) el derecho para establecer cualquier forma de contribución debía ser exclusivo de los comunes; *2)* la facultad para rechazar un *bill* sobre finanzas, había sido ejercida en pocas ocasiones por los lores y siempre con la oposición de los comunes: por lo tanto, no podía hablarse de precedente tradicional y constitucional; *3)* para el futuro, debía ser impedido a los lores el ejercicio indebido de tales facultades, asegurando a los comunes la competencia exclusiva en materia de impuestos y recursos financieros, en cualquier modo, medida y tiempo.

Los lores se ven obligados a ceder al precipitarse la situación política, y la *Parlament Act* de 1911 define, finalmente, la cuestión. Hoy, según el artículo I, inciso I, de la *Parlament Act* de 1911, enmendado en 1919, "si una ley financiera, votada por la cámara de los comunes, y enviada a la cámara de los lores al menos un mes antes de que termine la sesión, no es votada por los lores sin enmiendas en el término de un mes de su envío a la cámara de los lores, tal ley financiera, salvo aviso contrario de la cámara de los comunes, será presentada a su Majestad y se convertirá en ley del Parlamento con el consentimiento real, no obstante no haber sido aprobada por los lores. Se recuerda que, en el concepto de ley financiera no está comprendido el de las finanzas locales.

[6] En Inglaterra, la independencia del poder judicial se ha ido afianzando a través de luchas seculares que ocurren durante los siglos XVII al XIX. Antes de 1689, los jueces eran nombrados y revocados al arbitrio del monarca, según la conocida fórmula *durante bene placit nostro*. En 1616 el Lord Chief Justice, Coke, una de las grandes figuras en la historia del derecho inglés, fue depuesto de su cargo por Jacobo I porque se negaba a aceptar las pretensiones del rey de interferir en la administración de la justicia. Empero, la inexistencia de una carrera, el nombramiento normalmente vitalicio, la necesidad para el rey de asumir la notoria impopularidad al remover un juez, habían dado origen a un difundido, y alguna vez orgulloso espíritu de independencia, mucho antes que fuesen consolidadas las garantías jurídicas de inamovilidad. La posibilidad de remoción del juez es más aparatosa aunque menos corrupta ya que expone al juez al cotidiano desgaste moral de la larvada intimidación y de la seducción. Después de caer la dinastía Stuart, en 1688, fue otorgada a los jueces la seguridad en el puesto sobre la base

de la buena conducta, pero cuando en el Parlamento es aprobada una ley para fijar esta regla y poner en claro el significado de la fórmula "buena conducta" *good behavior* (¿se entendía solamente hacia la Corona?), el rey Guillermo III la vetó por el hecho de que el proyecto establecía que los salarios de los jueces fuesen pagados de la renta hereditaria de la Corona. Finalmente la *Act of Settlement*, la ley más importante para los efectos de la independencia de los órganos jurisdiccionales ingleses, que entró en vigor con Guillermo III en 1701, sancionó la duración del cargo *quamdiu se bene gesserint* (o sea "*during good behavior*") y el poder de destitución fue confiado a la Corona, a instancia de ambas cámaras. Todavía, "ya en la Inglaterra medieval, si bien los jueces eran nombrados por el rey, y actuaban en su nombre, estaban ligados por su juramento a decidir los derechos del súbdito no en función del soberano, sino según la ley; un estudio profundo de los procesos que quedan de aquel tiempo demuestra que ésta no era una teoría piadosa, sino en grado sumo una práctica concreta y general" (McIlwain, *op. cit.*, p. 95). Las normas en vigor están contenidas en la *Appellate Jurisdiction Act* de 1876 y en la *Suprem Court of Judicature Act* de 1925; el primero se refiere a los lores de la cámara alta que ejercen funciones jurisdiccionales, y el segundo, a los jueces de la alta corte de justicia, excepto el lord canciller; ambos reconfirman las modalidades previstas por la *Act of Settlement.* El procedimiento para la destiutción de un juez reúne todos los requisitos de un procedimiento judicial normal y prevé que la instancia sea presentada ante los comunes y pase después a la cámara de los lores. Hasta hoy se conoce un solo caso en que hubo destitución, en 1830; de ello se deduce que el nombramiento de juez de un tribunal superior es prácticamente de por vida. No fue necesario asegurar tal absoluta inamovilidad a los jueces de los tribunales locales y a los *coroners*, su destitución por incapacidad o mala conducta corresponde al lord canciller, sin embargo en la práctica, dichos jueces gozan de la misma inamovilidad e independencia de aquellos de los tribunales superiores. Eso demuestra que Inglaterra es un país en el cual las instituciones están fundadas más sobre la convicción de su necesidad, y en consecuencia sobre la tradición, que sobre los actos legislativos.

La independencia de la magistratura inglesa deriva también de la inexistencia de una carrera y, en consecuencia, de una jerarquía de jueces, en cuyo vértice se encuentra un ministro de justicia. El juez inglés, a diferencia de otros funcionarios del Estado, aun asegurando un servicio público, es en el ejercicio de sus funciones libre e independiente como cualquier profesional: la única autoridad que él reconoce, es la del derecho y la del precedente.

Otras normas o cautelas jurídicas que contribuyen a la independencia y regularidad del funcionamiento de la justicia son: en primer lugar, el hecho de que los sueldos de los jueces provienen del *Consolidated Fund*, lo que significa que no hay necesidad de una autorización anual del parlamento; así que la conducta de un juez no puede entrar en discusión cuando entre los comunes se disiente sobre el presupuesto. Además, los cargos de los magistrados, jueces, o miembros de tribunales de jurisdicción sumaria son incompatibles con la de los miembros de la cámara de comunes. Para los constitucionalistas ingleses ésta no es tanto una concesión a la doctrina de la separación de los poderes, sino un principio de prudencia elemental: si los jueces deben estar a salvo de presiones políticas, deben abstenerse de actividades políticas. En fin, los jueces son absolutamente inmunes a la responsabilidad jurídica en el ejercicio de sus funciones. Tal inmunidad tiene orígenes relativamente recientes. En tiempos pasados, el procedimiento con el que se apelaba contra una sentencia, asumía la forma de querella contra el juez en lo personal. La práctica moderna derivó del registro de los precedentes en los *courts of records* y fue reforzada por el deseo de los jueces de ejercer sus funciones, sin temor a consecuencias y libres de cualquier influencia. En el siglo XVII

por primera vez, el juez Coke dijo que los jueces debían rendir cuentas de sus actos, sólo a Dios y al rey, de otro modo los más sinceros serían objeto de continuas calumnias. La lucha duró hasta el siglo XIX y acabó con la reforma de 1876. La inmunidad del juez es una de las características más típicas de la justicia inglesa, y existe una tendencia para extender esta inmunidad con lo cual se protegería también a todas las personas que tomen parte en un proceso, independientemente de su título o posición.

[7] Sobre las consecuencias, en general, de los ejércitos permanentes en la Europa continental *cfr.* Hermens, *Verfassungslehre, cit.*, pp. 295 y ss.

[8] Sturlese, L., *La crisi del bicameralismo in Inghilterra,* Milano, Giuffrè, 1966, p. 17.

CAPÍTULO TERCERO

FORMACIÓN DEL RÉGIMEN SEUDOPARLAMENTARIO

Las sugerencias externas, no menos que la necesidad de la revolución nacional italiana, hacían imposible una aplicación del Estatuto según su texto literal. La constitución francesa de 1814, documento al que el Estatuto parecía más afín en su contexto pero no en la estructura de sus institutos particulares, pertenecía ya en 1848 a la prehistoria de la revolución liberal europea. Aunque si bien no encontramos en el preámbulo del Estatuto, la explícita y polémica afirmación legitimista y autocrática que caracteriza el preámbulo de la carta francesa de 1848, permanece la resuelta afirmación de la legitimidad del derecho divino. Carlo Alberto, rey "por la gracia de Dios", concede de su "cierta ciencia y real autoridad" las "instituciones representativas", con fuerza de "ley fundamental perpetua e irrevocable de la monarquía". Una ley que él promete no revocar, sino mantener "perpetua": no serán hechas ningunas otras concesiones.[1]

La tentativa francesa de constitucionalismo legitimista, sin embargo, había ya recibido en 1830 un golpe mortal. La línea directa de la dinastía había sido repudiada y el nuevo rey había recibido la Corona de los representantes del pueblo: aunque la estructura de la carta no había sido reformada radicalmente, el rey se encaminaba a convertirse en un primer magistrado hereditario; la monarquía no sólo estaba explícitamente limitada, sino que lo estaba en virtud de un pacto. La carta, reformada y depurada por el preámbulo autocrático, era ya un documento negociado, un instrumento jurídico bilateral. Mientras la carta de 1814 excluía cualquier interpretación parlamentaria, la carta reformada dejaba abierto cualquier camino. Ya los ministros del rey, según la carta legitimista, podían ser miembros del parlamento. Ahora que la iniciativa legislativa ya no pertenecía sólo al rey, como en 1814, sino también a las cámaras, se delineaba la posibilidad de una determinación parlamentaria de la orientación política, puesta en práctica por los parlamentarios más autorizados, escogidos por el rey como sus ministros, pero fuertes por el apoyo de las asambleas. Las rígidas limitaciones del voto contenidas en la carta legitimista habían caído, ya

que habían sido reenviadas a una ley de determinación del censo electoral. Se había abierto así, no sólo el camino para la evolución parlamentaria, sino también para la evolución democrática de la constitución: el experimento orleanista se había roto por no haber sabido explotar aquellas posibilidades.

Es verdad que la república nacida en Francia por la revolución de 1848, nueva, infeliz e ingenua imitación de la república presidencial norteamericana, debía rápidamente caer en el cesarismo. Pero, al menos un sugestivo, aunque engañoso aspecto de la democracia del cuarenta y ocho, debía sobrevivir durante el segundo imperio: el sufragio universal. Ante los ojos de los liberales italianos, brillaba con alto prestigio por sus características no menos que por su evidente vitalidad la constitución belga de 1831. En ésta, todas las implicaciones y las ambigüedades de la constitución francesa de 1830, habían desaparecido. Elaborada por una asamblea constituyente en la que predominaban burgueses con experiencia legal, administrativa y también política, la constitución belga subrayaba, en la forma más explícita, el principio de la soberanía nacional, aunque fuera en su versión burguesa, liberal, garante. La transformación del rey en primer magistrado era completa y evidente. Sus poderes eran sólo los que la constitución, preexistente a su designación, le reservaba:

> *Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la constitution et les lois particulieres portèes en vertu de la constitution mème* (artículo 78).

Sin lugar a dudas, no se trataba de una constitución "democrática", si consideramos el censo requerido para el electorado. Ésta, por lo demás, no era una característica negativa a los ojos de la burguesía liberal italiana del "resurgimiento". En su estructura originaria, y en la línea inmediatamente evidente de su evolución, la constitución belga anticipaba aspectos fundamentales de la vida histórica del Estatuto Albertino. Si bien la iniciativa legislativa pertenecía a cada una de las cámaras y al rey, y sólo en materia de presupuesto y de las leyes militares estaba reservada a la cámara baja —considerada más cercana a las fuentes de la soberanía—, había adquirido inmediatamente una clara preeminencia: la relación política de confianza, característica formal del gobierno parlamentario, se había centralizado en aquella asamblea.

Después, otras experiencias estaban destinadas a confirmar, junto con la experiencia italiana, que no es viable una relación de confianza entre el ejecutivo y dos asambleas, eventualmente en desacuerdo. Inevi-

tablemente la segunda asamblea, cuando se afianza el principio del gobierno parlamentario o seudoparlamentario, está destinada a quedar fuera de la relación de confianza, reduciéndose a funciones de contrapeso, de reflexión y de control. Por otra parte, después de la reforma electoral de 1832 en Inglaterra, y el impulso dado desde aquel momento a la legislación reformadora en aquel país, todos tenían en Europa la sensación, un tanto confusa, que también Inglaterra se encaminaba hacia un régimen parlamentario fundado sobre el predominio de la cámara baja y hacia una progresiva expansión del cuerpo electoral.

Tales eran, entonces, las sugerencias que los ejemplos extranjeros más ilustres y próximos se presentaban a los liberales italianos en el momento de la prueba difícil del Estatuto: rol formal de la monarquía, autoridad política prevaleciente de la cámara baja, mejor dicho, directa necesidad de contar con la confianza de la cámara baja y sólo de ella para la sobrevivencia del gobierno, en fin, democratización del cuerpo electoral mediante progresivas ampliaciones del sufragio.

Veremos cómo las condiciones particulares de la vida política del Piamonte, y luego, del reino de Italia, irán en la misma dirección sin que algunas particularidades y algunos temperamentos valgan para explicar todavía la larga duración y los resultados, en parte positivos, de la primera experiencia constitucional italiana. Primera, entre tales características, la residual y tenaz función política de la monarquía, todavía reconocible en cierta medida al final de la parábola.

Aun presentando en su conjunto el diseño de una monarquía limitada y no el de un régimen parlamentario o seudoparlamentario, el Estatuto no carecía de elementos literarios para la construcción de un régimen tal. La evidente correlación entre la no responsabilidad real (artículo 4 "La persona del rey es sagrada e inviolable") y la responsabilidad ministerial, con sanción de nulidad para cualquier acto de gobierno no otorgado con la firma de un ministro (artículo 67) (a imitación de la constitución belga, que ya presentaba un ejemplo de gobierno más o menos parlamentario) constituía casi una sugerencia en aquel sentido.

En la conmovedora atmósfera de marzo de 1848 el rey no podía presentarse ante el país sino a través de un gabinete que anticipara, con alguna aproximación, las probables formaciones del cuerpo electoral y, en consecuencia, que tuviese esperanza de reflejar la composición de la futura cámara. El censo electoral muy restringido no reflejaba todavía las profundas divisiones de carácter social destinadas a emerger más tarde con las ampliaciones del sufragio. Ni se podía todavía hablar de verdaderos partidos políticos, ni siquiera como partidos de opinión dotados de una rudimentaria organización electoral. Empero existían pro-

fundas divisiones en la opinión pública, aunque ya desde 1847 el nuevo régimen sobre la prensa había comenzado a permitir sólo a aquellas que habían sido hasta entonces confusas corrientes, más o menos veladas, la posibilidad de integrar corporaciones públicas.

Probablemente, Carlo Alberto no había pensado en el problema técnico de la naturaleza del nuevo gobierno "representativo" y del modo en el que hubieran debido expresarse las relaciones entre "los ministros del rey", el rey, y cada una de las cámaras. Pero, los ministros que habían conducido al Estatuto a una rápida maduración estaban —en diferente medida y sentimiento— conscientes de la radical novedad que la dimanación del Estatuto estaba destinada a introducir en el sistema de gobierno de la monarquía sarda. Al retirarse en el momento de la dimanación del Estatuto, se mostraba que "los ministros del rey", en todo caso, no podían ser más sus secretarios de Estado escogidos a su plena discreción, sino que debían estar en alguna medida vinculados a las fuerzas políticas que la asamblea (pero en primer lugar la asamblea elegida) estaba destinada a expresar; sentían que los ministros del rey debían realizar al menos una triangulación entre el rey y las dos ramas del parlamento, debían tener una base en las cámaras, estar en condiciones de influir sobre ellas, y al mismo tiempo aceptar su influencia.

Esto no significaba todavía el "gobierno parlamentario". Pero, de la responsabilidad sólo jurídica de los ministros a la responsabilidad política genérica, y en fin, a su responsabilidad política específica frente a la asamblea elegida y a la relación de confianza, el paso era breve.

Ya en 1641, en Inglaterra, la "gran protesta" de los comunes hacia Carlos I observaba que:

> la cámara puede tener una causa justa para oponerse a que determinadas personas sean escogidas para consejeros del rey, sin tener todavía una causa justa para ponerlos en estado de acusación, y las razones más decisivas pueden inducir al rey para no confiar en tales manos el oficio de ministro, aunque los comunes no quieran legalmente el *impeachment*.[2]

No era todavía la afirmación del principio del gobierno parlamentario; pero, la "gran protesta" ya apuntaba muy bien el *iter* lógico mediante el cual la responsabilidad ministerial podía conducir a aquel principio. En Inglaterra, dicho desarrollo debía requerir todavía de más de un siglo; por primera vez en 1742 el principio del gobierno parlamentario emergía con claridad, cuando Walpole, habiendo perdido la confianza de los comunes, debió detirarse del cargo de primer ministro. En Piamonte que surgía hacia instituciones libres después de las ex-

periencias inglesas y de aquellas francesas la misma evolución estaba destinada a perfilarse rápidamente, aunque bajo ciertos aspectos, incompleta y confusa, como veremos.

Los acontecimientos comprendidos entre la promulgación del Estatuto y la proclama de Moncalieri, estaban destinados a dejar una huella, en cierto modo definitiva, en la estructura de la constitución de hecho que, en parte transformando y atropellando al Estatuto, pero en parte también realizándolo y desarrollando alguno de sus principios, regulará la vida política italiana durante el largo experimento del gobierno liberal que concluye con el advenimiento del sistema fascista.

El primer gabinete constitucional fue nombrado el 16 de marzo de 1848. Carlo Alberto, en un primer momento, se había dirigido a Federico Sclopis para la formación del gabinete, quien era un exponente destacado del viejo régimen. Todavía no funcionaba el parlamento, pero existía ya un problema delicadísimo de representación efectiva del gobierno. Sólo un gobierno que expresara al menos en una cierta medida las corrientes de la opinión liberal habría podido, sin exponerse a sospechas, contribuir a la organización de las cámaras (lanzando el edicto electoral, asegurando un ordenado desenvolvimiento de las elecciones, asistiendo al rey y contribuyendo a orientarlo en el nombramiento de los senadores), entrar en contacto con el parlamento sin problemas, en fin, iniciar aquella delicadísima misión de mediación entre parlamento y Corona, que no tenía sobre qué apoyarse en el reino precedente, y cuyo triunfo o derrota parecían decisivos para los fines de la sobrevivencia de la dinastía. No pareció Sclopis ser el hombre más idóneo. Los ministros dimitidos, animados por la preocupación de incorporar la dinastía en la revolución nacional y liberal (la misma preocupación que los había inducido a aconsejar al soberano la concesión del Estatuto) le recomendaban dar al nuevo gabinete una colaboración decididamente liberal, y amplia satisfacción a la inquieta ciudad de Génova.

Fue entonces, que el rey encargó la creación del gabinete a Cesare Balbo y Lorenzo Pareto. No sin dificultad se logró integrarlo: un gabinete que debía gozar de crédito ante las opiniones conservadora y liberal, en los piamonteses y en los genoveses. Balbo tiene para sí únicamente la presidencia del consejo; a relaciones exteriores y a gobernación fueron dos genoveses: Pareto y Ricci respectivamente; las finanzas fueron confiadas al conde Ottavio Thaon di Revel; guerra y marina al general Antonio Franzini; gracia, justicia y cultos a Sclopis; obras

públicas, agricultura y comercio a Luigi Des Ambrois; educación pública a Carlo Boncompagni. Un gabinete formado en su conjunto por hombres estimados y estimables, una amalgama adivinada por el viejo Piamonte saboyano y por el liberalismo moderado. Las fuerzas armadas, naturalmente, estaban confiadas a un general de confianza del rey.[3]

El primer trabajo delicado del gobierno, fue la publicación del edicto electoral, que una comisión había preparado, en gran parte bajo la inspiración y obra del conde de Cavour. Con el edicto electoral el esqueleto del nuevo régimen representativo se completa; los principios seguidos generarán consecuencias a largo plazo. Aquel edicto, destinado a convertirse en la primera ley electoral del reino de Italia, a permanecer sustancialmente sin cambio hasta la reforma Cairoli de 1872 y de cualquier manera, a crear las bases del derecho electoral italiano hasta la introducción del sistema proporcional en 1919, se fundaba sobre la tentativa de contemporizar el principio censatario con el principio de la capacidad personal. Eran electores los ciudadanos de los Estados sardos, los "italianos" que habían conquistado en los Estados el goce de los derechos civiles; los extranjeros que habían obtenido la naturalización, sin discriminación de culto siempre que tuviesen 25 años y que hubiesen pagado contribuciones o rentas. El censo era necesario para quienes tenían que demostrar que cumplían con los requisitos de capacidad, y no lo era para quienes evidenciaban cumplir tales requisitos. En la práctica, todavía, el principio censatario prevalecía claramente sobre el principio de la capacidad. El número de electores resultaba mínimo respecto de la población: los inscritos en las listas electorales resultaron ser el 1.57 por ciento de la población, y en las elecciones para diputados a la primer legislatura subalpina no más del 74 por ciento de los inscritos fue a votar.

Sin embargo, la cámara resultó ampliamente representativa del país, y ni siquiera muy conservadora o muy rigurosamente dinástica. Sin duda, una cámara de notables, pero todo sumado, expresión muy fiel del país: un país en el que el propietario, todavía, no tenía conciencia de clase, pero en donde ya la burguesía y la nobleza aburguesada superaban al alto clero y a la nobleza tradicional. Fueron a la cámara 90 abogados, 25 entre magistrados y profesores universitarios de disciplinas jurídicas, siete médicos, nueve ingenieros, cuatro procuradores, dos notarios, una treintena de nobles ocupados en la administración de sus tierras, pocos empleados públicos y pocos eclesiásticos.

Probablemente contribuyó a este resultado el distrito uninominal que por su naturaleza tiende a facilitar la elección de quien se encuentra en el distrito en una posición de natural representación: en consecuen-

cia, tiende a dar alguna eficacia democrática también a una ley electoral censataria. De cualquier forma, la experiencia demostró que la limitación censataria, aunque rigurosa desde un punto de vista puramente aritmético, no beneficiaba a la oligarquía, pero sí era valiosa en relación con las estructuras sociales de los distritos. Y esto aparecerá más evidente también después, a medida que el rápido progreso de las reformas impulsará las actividades económicas y vigorizará a la burguesía, en cuyas filas entrarán en proporción cada vez mayor las fuerzas más representativas de la vieja nobleza. Como los modelos de la constitución habían sido en primer lugar las cartas de Francia y de Bélgica, era muy natural que también para la adopción del sistema electoral y de sus garantías el legislador tuviese en cuenta en primer lugar las tradiciones y los ejemplos de aquellos países. El distrito uninominal en dos turnos para la elección, avalado sobre todo por la amplia experiencia francesa,[4] parecía un evidente perfeccionamiento frente al sistema inglés, en donde la mayoría relativa de los votantes, cualquiera que fuera, determinaba inmediatamente el éxito de la competición electoral sin consultas posteriores. La posibilidad de que una minoría, tal vez exigua, pero que como mayoría relativa decidiera la elección, la irreparable ineficacia de todos los votos que no habían sido inmediatamente otorgados al candidato vencedor, la posibilidad de una mayoría parlamentaria diferente de la mayoría de los electores: he aquí aspectos de la ley inglesa que podían suscitar sospechas, sea desde el punto de vista de la democracia formal, sea en orden a cierta desconfianza de la burguesía ante cualquiera inmediata eficacia consecuente de la expresión de la voluntad de la base electoral. La elección por ballotaje no era propiamente una elección de segundo grado, más bien no lo era de hecho, pero de cualquier manera daba esa impresión. Era siempre una segunda consulta, que podría permitir, con la ayuda de acuerdos previos, corregir y también cambiar el resultado de la primer consulta, de permitir a los notables, con sus comportamientos, modificar la expresión rústica y genuina de la voluntad general, que habría emergido con el sistema inglés.

La dinámica del sistema electoral inglés era, todavía, ignorada del todo; los mismos ingleses que habían creado y adoptado aquel sistema no lo habían teorizado, y no habrían podido defenderlo con argumentos racionales. Como muchos otros institutos fundamentales de su vida pública, lo habían recibido de la experiencia práctica y de la historia, y estaban inclinados a conservarlos indefinidamente, hasta que no fuese probado ampliamente que existían mejores, y no mejores sobre el plano

universal y racional, sino mejores para las islas inglesas, el pueblo inglés, el clima inglés.[5]

El distrito uninominal de dos turnos constituyó entonces, la parte sobresaliente de la legislación electoral piamontesa y más tarde de la italiana, hasta la crisis del régimen liberal. Se incorporaba así, un elemento de importancia fundamental en la todavía incierta configuración del régimen efectivo que debía surgir de la aplicación o desaplicación del texto estatutario, en la confrontación confusa de los dogmas jurídicos, de las ilusiones ideológicas, de los fermentos ideales, del peso concreto de las operantes fuerzas políticas. Es decisiva la influencia que (como revelará mucho más tarde la descripción científica de la dinámica del distrito uninominal de dos turnos de elección) aquel sistema electoral ejercita sobre el número y la estructura de los partidos, y en consecuencia sobre la naturaleza y consistencia de la mayoría parlamentaria, pieza clave del sistema parlamentario o de gabinete. Notable resultará la resistencia histórica hacia aquel sistema en el ambiente italiano, resistencia explicable por su adecuación imperfecta a la mentalidad y a los intereses, al menos aquellos inmediatos, de una clase política no cerrada a audacias ideológicas y también a sinceras arremetidas idealistas, pero formada casi sin excepción, por notables y burgueses notables.

Hasta la ruptura del monopolio de la burguesía del "resurgimiento", aquel sistema electoral permanecerá casi indiscutido por lo que se refiere a la dinámica de los dos turnos en la elección, mientras que será debatido continuamente, en lo referente a la ampliación del electorado. No seducía al italiano notable (como no había seducido al francés) la carga "democrática" implícita en el sistema inglés a causa de la inmediata confrontación, sin apelación, del candidato con el distrito, sino tal vez, sus antecedentes jacobinos acariciaban la idea del sufragio universal, conforme a los esquemas nacionalistas y a cierta fe ingenua en la soberanía del número; aunque en la práctica se había visto en la ampliación del sufragio, un eficaz instrumento de movilización gubernamental de las poblaciones aledañas.

El reino fue dividido,[6] entonces, en 204 distritos uninominales conforme al cuadro agregado al edicto; así que, en relación a la población del tiempo, se asignaba un diputado por cada 200,000 habitantes aproximadamente. Para la composición de las curules electorales el edicto señalaba una serie de normas, en gran parte todavía en vigor, tendentes a asegurar el secreto y la libertad del voto. Para ser elegido diputado era necesario que confluyera en el candidato un tercio más uno del total de los electores inscritos y la mitad más uno del total de los votantes; cuando ningún candidato hubiese resultado elegido, debía pro-

cederse a una votación por balotaje entre los dos candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos en las primeras votaciones. Podían ser elegidos diputados, conforme al artículo 40 del Estatuto, los ciudadanos en goce de derechos civiles y políticos con edad superior a los treinta años.

La honestidad de la ley electoral se manifestó evidente por la seriedad de las normas (aunque imperfectas) relativas a la formación de las listas de electores; y, más todavía, por las incompatibilidades electorales, dirigidas a excluir o al menos a limitar la influencia del poder ejecutivo y del clero en la asamblea elegida: no podían elegirse los funcionarios pagados e inamovibles del sistema judicial, los diplomáticos en misión, los intendentes y los consejeros de intendencia, los empleados administrativos de grado inferior al administrador general, salvo los oficiales del cuerpo civil y minas de grado inferior al del ingeniero en jefe y salvo los oficiales sanitarios del *protomedicato* y de los consejos de sanidad; estaban también excluidos los oficiales militares de cualquier grado, limitado ello a los distritos en donde ejercían su mando; y en su conjunto los empleados estatales no podrían superar la cuarta parte de los diputados. Por lo que se refería al clero, estaban excluidos los eclesiásticos que tenían bajo su cuidado a las almas o jurisdicción con obligación de residencia.

También las normas dirigidas a defender el secreto y la libertad del voto, no muy elaboradas, propiciaban, sin embargo, actitudes honestas y suficientes, al menos hasta que pudieran ser aplicadas en un país de notable nivel civil, como era el Piamonte ya entonces, y hasta que las limitaciones culturales y censales aseguraran la calidad de los electores.

La primera legislatura fue inaugurada el 8 de mayo de 1848 y la primera sesión del senado tuvo lugar el 10 de mayo.

No faltaban, dice Sardo,[7] entre los senadores, personalidades relevantes y de clara orientación liberal, como Cesare Alfieri di Sostegno, Luigi Cibrario, Gabriele De Launay, Giuseppe Manno, Giacinto Provana di Collegno, pero, el predominio era claramente de los representantes del ejército y de los propietarios de la tierra. Se trataba, en consecuencia, de una mayoría conservadora fuertemente decidida a defender la monarquía, con muchos elementos más inclinados hacia el absolutismo que hacia el constitucionalismo, y por ello capaces de suscitar sospechas y preocupaciones en el seno de la mayoría liberal de la cámara.

Recuérdese, también, que la presidencia de la alta asamblea era por

nombramiento real y que sólo los secretarios y los cuestores eran elegidos en el seno de la asamblea.

Si grandes eran en el seno de la mayoría liberal de la cámara las sospechas y las preocupaciones respecto al senado, no menos viva era la desconfianza, nutrida por una gran parte de los senadores, respecto a la cámara elegida, de la que se presentía el inevitable predominio, aunque tal predominio no había sido explícitamente impuesto por el texto del Estatuto. Una cámara alta de nombramiento real puede conservar una función importante de equilibrio en un régimen constitucionalmente puro, no en un régimen parlamentario; pero, ¿el régimen fundado sobre el Estatuto habría sido simplemente constitucional o parlamentario? El preámbulo del Estatuto hablaba genéricamente de "amplias y fuertes instituciones representativas": ¿representativas significaba elegidas? El artículo 41, con el fin único, es verdad, de excluir el mandato imperativo, decía que "los diputados representan a la nación en general". Pero, ningún artículo del estatuto decía qué cosa representaban los senadores. Las categorías, en las cuales el rey podía escoger, no eran estructuras orgánicas, no eran corporaciones; no sólo no había una relación de representación en la selección, sino ni siquiera una relación de representación corporativa.

Con todo ello, el peso político y la función constitucional del senado hubieran sido relevantes, si el régimen creado por el Estatuto se hubiese mantenido fiel a la división de los poderes: es decir, si el titular efectivo del ejecutivo, el rey, hubiese permanecido fiel a la división de los poderes, conforme a la letra del artículo 5. Frente a los inevitables conflictos entre la asamblea elegida y el rey, un senado autorizado por nombramiento real hubiera podido ser sede de importantes mediaciones. Pero si la cámara elegida obstaculizaba al ejecutivo, si el gobierno del rey a través de la afirmación de su responsabilidad política frente a la cámara elegida se transformaba en gobierno de la misma cámara, el senado estaba destinado a encontrarse fuera del juego. El gobierno "del rey" en muchas ocasiones hubiera podido buscar en el senado apoyo frente a la cámara; pero, si el gobierno se transformaba en el "gobierno de la cámara", si el nuevo régimen adquiría hechuras de gobierno de asamblea, cualquier mediación se convertía en vana e impensable.

La función constitucional del senado no consistía sólo en eso, sino consistía esencialmente en dar apoyo a la Corona. Si los poderes de la Corona se convertían en poderes de la cámara, el mismo poder de nombramiento de los senadores, formalmente reservado al rey,[8] no era ya un instrumento para impedir que el senado se colocase en antítesis con

la cámara o directamente para subordinar el senado a la cámara (o a quien lograra dominar la mayoría de la cámara). Hemos ya enfatizado que las condiciones históricas, internas o internacionales del Piamonte, excluían un desarrollo riguroso en el cuadro de un régimen constitucional puro. Por cuanto se refiere a las condiciones internas, faltaba a la Corona apoyo suficiente por parte de la nobleza y del clero. La nobleza piamontesa podía enorgullecerse de sus cualidades morales; pero, no constituía por sí sola, una fuerza suficiente para sostener a la monarquía frente a la cámara elegida. En parte, era atraída por el movimiento liberal y permeada por el racionalismo, como bien se había visto en ocasión de las manifestaciones del 21; en parte, también sufría la influencia clerical y era incapaz para encajar como factor positivo en la nueva historia liberal del Piamonte.

Esta situación estaba destinada a agravarse, a medida que se delineaba el inevitable conflicto entre la revolución liberal nacional y la Santa Sede, a medida que la monarquía saboyana aunque incierta y reacia, era obligada a hacer suyas, en contra de la Santa Sede, las reivindicaciones y las necesidades objetivas de la revolución nacional. Una nobleza dividida y un clero en estado de rebelión moral y de oposición al régimen no podían, ciertamente constituir para la monarquía un válido apoyo frente a las fuerzas burguesas del país y frente a la cámara elegida. Aunque en el senado sobrevivían las tradiciones de afecto y devoción a la monarquía del viejo Piamonte, ahora que la política dinástica se había puesto a la cabeza de la revolución nacional, no quería perder el contacto con ella, paradójicamente el rey era conducido a aceptar en cualquier momento —al solidarizarse con el primer ministro, jefe de la mayoría de la cámara— el apoyo decisivo de la cámara también contra el senado y las fuerzas tradicionales que en él se expresaban. Entre 1859 y 1870, con las sucesivas anexiones, también aquel sustrato social, que un senado verdaderamente real hubiera podido tener, se diluía. La nobleza de las nuevas provincias no tenía las tradiciones de la nobleza piamontesa; en algunas provincias era notablemente liberal, y en consecuencia, más cercana a la revolución que a la dinastía; en otras provincias era netamente reaccionaria, nostálgica de los antiguos regímenes, papista o borbónica.

Son muy significativas las preocupaciones afloradas en el debate del senado en el breve curso de la primera legislatura. La extrema cautela y desconfianza respecto del constituyente demandada por los lombardos, demuestra cuán vivo era el temor de entrar en un camino que, tal vez, habría podido rápidamente conducir a un deterioro del poder de la Corona, a una alteración profunda de la estructura estatutaria. En la

cámara, aunque fuera en una forma confusa y con frecuencia retórica, ya los intereses "italianos" tendían a prevalecer sobre aquellos estrechamente piamonteses. También, buena parte de los senadores se daban cuenta de la necesidad de ir al encuentro de nuevos tiempos, ante la imposibilidad de atrincherarse con intransigencia en la interpretación literal del Estatuto. En el discurso de la Corona estaba contenida una referencia a "aquellas mutaciones en la ley" que hubieran podido ser oportunas "para hacer más grandes los destinos del Piamonte". En la respuesta al planteamiento, se decía que "el senado, no obstante, no gestionó por ahora precisa sentencia", había tenido

> únicamente en consideración el poder de la Corona, las libertades del pueblo, la grandeza y la fortuna de Italia; ya no las prerrogativas personales otorgadas a sus miembros por el Estatuto, que cada uno depositará de inmediato y de buen grado en las manos del rey, del que, con el objetivo y con el solo deseo de promover el mayor bien del Estado y de toda Italia, las recibe.

Se nota la implícita jerarquía de los valores políticos fundamentales, contenida en la sucesión: "poder de la Corona", "libertad del pueblo" (es decir, garantías estatutarias), y en fin "fortuna de Italia" (es decir, unificación o federación, o como sea independencia nacional). El poder de la Corona era en substancia, la conservación; pero las garantías estatutarias constituían ya el puente hacia el futuro, hacia la solución de aquel problema nacional al que los senadores no eran sordos, pero del que pocos, entre ellos, estaban dispuestos sin reservas mentales a pagar el precio, inevitablemente, en cualquier medida revolucionario.

Eran reveladoras, sobre el plano político, las preocupaciones surgidas en el senado en relación con la legislación laicisista que, después de un largo sueño, anunciaban ponerse en movimiento; preocupaciones no separadas del temor de que la competencia constitucional del senado pudiese ser superada, mediante una intempestiva publicación de leyes aprobadas únicamente por la cámara elegida. Las temidas presiones surgidas de las manifestaciones callejeras y el temido interés de la dinastía por ubicarse como dinastía nacional, pueden explicar estas preocupaciones, que el senador De Cardenas expresaba refiriéndose principalmente a aquella que él llamaba la "iracunda ley de jesuitofobia".

Todavía más reveladoras, sobre el plano técnicamente constitucional, eran las preocupaciones manifestadas por el senador Alfieri, respecto a la primera ley de concesión de plenos poderes al gobierno del rey. No se cuestionaba la concesión de los poderes: pero ellos se querían "para

el rey", y no "para el gobierno del rey". Según Alfieri, y del todo justamente, si nos apegamos al texto del Estatuto la expresión "gobierno del rey" no sólo era impropia sino también anticonstitucional, en cuanto que "en ningún lugar del Estatuto se hace uso en este sentido, de tal expresión". La relevancia no era formal, sino sustancialmente se refería al régimen político. Hablar de gobierno del rey en un texto de ley no sólo significaba reconocer la existencia de un órgano nuevo, de un colegio constitucional del que efectivamente en el Estatuto no había huella, sino significaba evocar al fantasma del gobierno parlamentario, concebir al ejecutivo diferente de la persona del rey, ligado a directivas políticas que también podían ser, en vez de las directivas reales, las directivas de la cámara elegida. Las explicaciones dadas por el ministro Ricci no agotaban el tema. "No parecía oportuno, decía el ministro, separar la función del gobierno de la persona del rey"; pero era precisamente la expresión "gobierno del rey" la que contenía una implícita separación inconcebible porque dicha expresión ni siquiera existía, mientras sí existían, según el texto estatutario, ministros en lo individual nombrados y revocados por el rey (y entonces, constitucionalmente portadores solamente de la voluntad real, y no copartícipes de la formación de una voluntad más o menos autónoma, precisamente la voluntad del "gobierno del rey"). Y de hecho, decía el ministro, para el rey "principalmente" estaban acordados los plenos poderes: al rey "principalmente", y no entonces al rey solo; el gobierno del rey y el rey no eran entonces ya, por explícita confesión, la misma cosa.

El rey quedaba expuesto, el país en peligro, una resistencia del senado a la concesión de los plenos poderes "al gobierno del rey" habría podido ser malinterpretada por el país, y tal vez malentendida por el rey mismo. El senado no podía resistir, y no causaría sorpresa que, contentándose con las explicaciones recibidas, acabase por votar por unanimidad la ley de delegación de los plenos poderes en la formulación de la cámara. Pero con aquel voto había abdicado, aceptando una fórmula que contenía *in nuce* al gobierno parlamentario, o seudoparlamentario. Si el gobierno del rey y el rey no eran la misma cosa, el ejército, que no se identificaba plenamente con la persona del soberano, estaba destinado a sacar de otra parte, en mayor o menor medida, su legitimación política: de la cámara elegida.

Aquella ley sobre plenos poderes, que probablemente en ese momento sobre el plano político era oportuna y necesaria, contenía la prefiguración de toda la evolución política a la que, como se ha referido, el régimen estatutario estaba destinado a soportar. No sólo implicaba un ejecutivo diferente de la persona real, y en consecuencia expuesto

a ser destruido por el órgano que pretendía expresar una diferente y superior fuente de legitimidad: la cámara de diputados; pero establecía el principio de una exigencia de salud pública superior al principio garante de la división de poderes, con la consecuente concentración de todo el poder ejecutivo y legislativo en las manos del gobierno; éste en el caso de que no quisiera expresar la voluntad absoluta del soberano, necesariamente debería expresar la orientación política y obtener el consenso, previo o sucesivo, no tanto del parlamento sino de la cámara elegida.

Una vez establecido que el régimen normal sería un régimen de división de poderes, la ya declinante legitimidad histórica de la monarquía no era base suficiente para la excepcional concentración del poder que podía operarse, en cambio, con menor dificultad en nombre de la soberanía popular, o mejor dicho nacional, y que sería la nueva y tirana fuente de legitimidad. En consecuencia, sería el gobierno del rey y no el rey, el gobierno que debería gozar de la confianza de los representantes de la nación.

Así, el desarrollo histórico del régimen liberal en Italia contendrá desde su primer perfil una implicación de dictadura de asamblea, es decir, de dictadura en nombre de la asamblea. La historia de los plenos poderes, de los estadios de asedio y de los decretos-ley es precisamente la historia de este constante resurgir en la vida constitucional del país de una vena jacobina y arbitraria, confundida con reminiscencias absolutistas y borbónicas, tal vez impuesta por la excepcionalidad de las circunstancias y hecha inevitable por la profunda debilidad de las instituciones: pero, como sea, anticipo de la desintegración final de las garantías liberales en el tiempo de la Primera Guerra Mundial y previo al fascismo.[9]

Sorprende, si acaso, a pesar de este ambiguo comienzo, el contenido en gran parte auténticamente liberal de la experiencia madurada sobre el tronco del Estatuto, y también la larga maduración de aquella experiencia, signo indudable de alguna intrínseca vitalidad y de cierta adhesión a las exigencias efectivas del país. Pero, una experiencia constitucional no es un teorema jurídico. En determinadas condiciones históricas, institutos constitucionales imperfectos y vacilantes, o también del todo irracionales, pueden contribuir todavía a la formación y a la defensa de útiles equilibrios políticos, y el surgimiento de éstos, válidos en sí mismos, puede en cualquier medida y durante algún tiempo sus-

tituir, llenar, y hasta corregir provisionalmente los vacíos de las instituciones y las contradicciones e incoherencias de sus principios. Es lo que sucedió en la vida piamontesa (y en consecuencia italiana) después de Novara, al afirmarse un equilibrio entre la gracia de dios y la voluntad de la nación, entre la dinastía y el parlamento; equilibrio que constituyó el origen y el presupuesto de otros menores y más complejos equilibrios, asegurando, más allá, de cuanto no fuese la virtud de las instituciones formales, aquella porción de pluralismo, de garantía y de control político, sin el que no pueden existir ni libertad como defensa de la persona, ni libertad aunque embrionaria de la participación activa del ciudadano en el poder.

El *régimen parlamentario o también seudoparlamentario presupone* la existencia de un ejecutivo colegiado o solidario, distinto de la persona del soberano. Formalmente el soberano puede seguir nombrando y removiendo ministros: ya no los nombra según su libre voluntad sino interpretando más o menos la voluntad de la cámara elegida. Una vez aceptado el principio, según el cual, el gobierno debe gozar de la confianza de la cámara y admitir si la pierde, declina necesariamente la prerrogativa real. El gobierno ya no se coordina y unifica alrededor de la persona del rey, porque la confianza del rey no sólo no basta para sostenerlo, sino que ni siquiera le es necesaria siempre. Si acaso se coordina y unifica alrededor de la persona de un *líder* parlamentario, que logra obtener la mayoría. Es el *líder*, en realidad, el que escoge y, tal vez, despide a sus colaboradores, precisamente en relación con la necesidad de obtener y mantener la mayoría. Surgen, entonces, nuevas figuras constitucionales: la del gobierno y la del jefe del gobierno; un colegio y el jefede este colegio: *primus inter pares* o jefe efectivo, según las circunstancias, y según en último análisis sus capacidades y posibilidades para obtener la confianza de la asamblea, aunque prescindiendo de escoger a una parte o a todos sus colaboradores.

Ya en 1850 un decreto de D'Azeglio fija la competencia del consejo de ministros y requiere la negociación colegiada para determinadas materias; y la figura del jefe del gobierno, como superior jerárquico de los ministros, como primer responsable de la política general del gobierno, emerge clara en la práctica a través de la experiencia del gobierno *cavouriano*, mucho antes que el decreto Ricasoli de 28 de marzo de 1867 consagre esta evolución en la norma escrita.[10]

El régimen que quisiera ser parlamentario, surge en Piamonte bajo la influencia decisiva de los modelos francés e inglés, de los cuales y frente a los cuales, saltan a la vista las analogías exteriores y formales, pero escapan las profundas y radicales antítesis. Ya hemos subrayado

la eficacia decisiva, para los fines de la estructura sustancial del régimen, de la ley electoral y de la consecuente dinámica de los partidos. Donde la legislación electoral empuja hacia el bipartidismo y promueve la cohesión espontánea de los grandes partidos (unidos alrededor de su *líder* parlamentario, gobernados más o menos por su grupo parlamentario, ordenados preferentemente sobre la base de jerarquías de parlamentarios y no sobre la base de jerarquías de funcionarios), el *líder* del partido victorioso tiene segura su mayoría en el parlamento y no está obligado a intentar tratos contractuales con otros partidos o a buscar el apoyo de la Corona; pero, en vez de ello, está obligado a un continuo compromiso con la opinión pública, más allá de su partido y de la oposición. Un régimen parlamentario tal, que no da margen de libre interpretación o de maniobra política a la Corona, tiende a eliminar sin reservas la prerrogativa real. Para que el gobierno pueda obtener la confianza, el soberano, evidentemente, podrá y deberá consagrar sólo con el nombramiento formal al *líder* del partido victorioso en las elecciones, y completar el gabinete siguiendo las indicaciones que le llegarán del *líder*. Finalmente, como sabemos, este sistema se resuelve en una elección implícita del jefe del gobierno por parte del cuerpo electoral y en un nombramiento sustancial de los miembros del gobierno por obra del jefe mismo. Al jefe del Estado –finalmente– no queda sino certificar; al partido (o a los partidos) de minoría no le queda sino el ejercicio calificado de la oposición parlamentaria.

Naturalmente, ni siquiera al final de la evolución, la realidad está íntegramente reconocida a este esquema; ni siquiera, en el único país en donde este esquema se ha aplicado en forma clásica. En el partido victorioso puede haber momentos y situaciones de confusión y de debilidad, puede haber, además, situaciones transitorias en las que la mayoría no pertenezca a un solo partido; puede reservarse, concomitantemente a tales situaciones, posibilidades para el jefe del Estado de ejercer intervenciones sustanciales, aunque necesariamente discretas y contenidas dentro de ciertos límites.[11] Pero, en el fondo las características del régimen son aquellas indicadas. La lucha política persigue en tal régimen, como es oportuno repetir, la sucesión en el gobierno, no la participación en el gobierno. La oposición parlamentaria expone ante el país su posición, ya que no puede abatir en el parlamento al gobierno ni condicionarlo con sus votos. Sólo el cuerpo electoral podrá derrotar al gobierno en la próxima consulta política. El gobierno resulta concentrado, coherente y fuerte, pero no puede convertirse en tirano, no obstante que concentre en sus manos, además del poder ejecutivo, una neta superioridad en el poder legislativo: trabaja bajo la mira de una oposi-

ción institucionalmente aguerrida y numerosa, pues una de las características de la dinámica del distrito uninominal con mayoría relativa es precisamente la presencia de una oposición parlamentaria con frecuencia poseedora de poco menos de la mitad de las curules; sobre todo, no puede sustraerse a la estricta observación de las leyes fundamentales del país, de aquellas escritas y de aquellas no escritas, confiadas a la estricta vigilancia de un cuerpo de jueces soberanos; encuentra límites en las autonomías locales y no tiene los medios para someter la soberana independencia de las universidades.

Pero, la ley electoral del Piamonte venía de Francia, no de Inglaterra; así, el surgiente parlamentarismo italiano tenía que reproducir, más o menos con confusión, la dinámica un tanto diversa del sistema francés.

Aun sin saber evaluar la dinámica de la ley electoral en relación con el número de los partidos y su estructura, y en consecuencia en relación con la posibilidad de construir un genuino sistema parlamentario (que habría requerido conocimientos científicos sólo adquiridos más tarde),[12] los hombres del parlamento subalpino tenían precisa conciencia de que la ley electoral constituye siempre la llave maestra del régimen político y, entonces, siempre es parte esencial de la constitución, aun cuando esto no sea declarado formalmente. En 1858, al discutirse el proyecto de ley para una reordenación de los distritos electorales, decía Lanza a la cámara: "Si se diese el caso —que no puedo por ahora suponer— que fuese propuesto por alguien renovar los principios fundamentales de nuestra ley electoral, podría quedar gravemente alterada la esencia del régimen representativo, y casi se podría destruir". También Rattazzi temía que "una vez abierta una brecha a la discusión de la ley electoral" se iría contra las simples modificacionees de distritos propuestos. Pero en la cámara predominó la opinión de Cavour, para quien no había duda sobre la competencia del legislativo para modificar una de las leyes fundamentales del Estado, y como fuere podían ser recogidas, sin preocupaciones de orden constitucional, las propuestas de modificación que no conllevaran una revisión de los principios fundamentales del instituto de la representación. La relación de la ley de 20 de noviembre de 1859 afirmaba que la ley electoral "es sagrada, como sagrado es el Estatuto, del que ella es el complemento y la garantía práctica más eficaz".

Todavía esa ley, aprobada por el gobierno en uso de sus plenos poderes, no se limitaba a las medidas necesarias para la extensión del Estatuto hacia las nuevas provincias, sino que introducía también alguna modificación relevante en línea de principio, aunque por el momento tuviese apariencia de práctica. La exposición de motivos la

justificaba, al afirmar que se trataba del "desenvolvimiento de los principios contenidos en el Estatuto". Lo que tal vez podía ser verdad, aunque discutible, según el punto de vista. Ciertamente, el Estatuto no debía considerarse como una limitada y final concesión hecha por el príncipe al pueblo, sino, como el solemne punto de partida para la construcción de un sistema liberal, y de una precisa promesa moral en este sentido. Entonces era válido, conforme a la directiva estatutaria, quitar de nuevo, como la ley decía, el ya concedido derecho de voto a los analfabetas, e introducir en su lugar dispensas notables al requisito del censo, sobre la base de requisitos de capacidad.

Perticone dice justamente que "se establecía así un régimen electoral inclinado hacia la política del nuevo Estado, y sobre todo, por la política escolástica".

Resolviendo el problema de la legitimidad de la reforma electoral por obra del legislativo, se resolvía el problema mismo de la legitimidad de la reforma del Estatuto, que se encontraba en el mismo plano del edicto, y no en un plano diferente y superior. La constitución del Piamonte —que después fue la del reino de Italia— era, entonces, una constitución elástica, modificable, con leyes ordinarias y también con tácitas convenciones y costumbres, siempre que fueran en el sentido de una integración y de un desarrollo y no ya de una limitación o de un regreso hacia el absolutismo. Por otra parte, el establecimiento casi inmediato, si bien incompleto y bajo varios perfiles ambiguo, de un régimen seudoparlamentario ya había resuelto este problema de fondo desde 1848-1849, como se ha visto.

En apariencia, también con esta interpretación del régimen, la Corona no perdía el control sobre la evolución del Estatuto concedido, porque el poder legislativo estaba formado por el rey y por las dos cámaras y no podía existir ley sin la sanción real. Pero, sustancialmente, la eliminación progresiva de la sanción real, vinculada con la afirmación del régimen seudoparlamentario, y más tarde al surgir un franco régimen de asamblea tendía a concentrar en la cámara de diputados todo el poder constituyente. La conciencia jurídica del país no consideraría como una violación constitucional las innovaciones, aunque fuesen profundas, del régimen en sentido liberal; tal vez, habrá alguna incertidumbre frente a innovaciones solamente democráticas pero, seguramente no liberales, y será turbada profundamente cada vez que el ejecutivo o el legislativo violen las garantías liberales o renieguen de ellas. Entonces, éste será sólo el límite invisible o no escrito del desarrollo de la omnipotencia de la asamblea, y cuando este límite sea decisivamente supe-

rado, aun sin alguna violación de la legalidad formal, la conciencia jurídica del país advertirá un desgarramiento.

Régimen seudoparlamentario, hemos dicho, más que parlamentario, a causa de la falta de una mayoría segura y de una oposición adecuada a la dinámica del verdadero régimen parlamentario; a causa de la perenne incertidumbre sobre la sede del verdadero centro de gravedad del poder, a veces atraído por la asamblea, a veces captado por el primer ministro; pero, también como régimen seudoparlamentario, el régimen surge incompleto y espurio, y profundamente ambiguo en sus líneas esenciales, entre 1849 y 1860. El reino de Italia lo hereda con sus actividades y pasividades: con un potente lanzamiento ideal, con un vigoroso suspiro para la constitución de un Estado libre y moderno; pero, también, con una grave insuficiencia de estructuras, que siempre permanecen inadecuadas, sea desde el punto de vista de la eficacia y la autonomía del poder, sea desde el punto de vista de la eficacia y la autonomía de los controles.

Ni siquiera una guerra victoriosa, con una rápida y feliz, aunque parcial, unificación de la península, puesta en funcionamiento bajo las insignias y el comando militar del rey, habría permitido una evolución sustancialmente diferente: tal vez, ciertos cambios de la monarquía seudoparlamentaria hubieran sido más lentos e inciertos. Ni siquiera una guerra rápidamente victoriosa hubiera podido ofrecer, en definitiva, una solución diferente al problema de fondo, que para la monarquía quedaba siempre el de uncir su carro al de la revolución liberal nacional, interpretándola y expresando sus mitos, pasiones, y necesidades objetivas.

Los tristes acontecimientos de la guerra y las insuficientes cualidades de Carlo Alberto, como jefe militar, y como jefe político, expusieron al régimen estatutario y a la monarquía en aquel régimen, a una inmediata y peligrosa prueba. Después de una guerra victoriosa; cualquier resistencia sobre posiciones solamente constitucionales, alguna defensa del Estatuto en su acepción literal, habría sido, aun dentro de ciertos límites y sólo temporalmente, posible. Pero, el desastre hacía evidente la insuficiencia del Piamonte solo, de la sola tradición dinástica, apoyada sobre la burocracia y el ejército, frente a la tarea de unificar y hacer independiente al país. Sin duda las fuerzas revolucionarias habían fallado todavía más que la dinastía saboyana, y las fuerzas dinásticas parecían haber agotado toda su capacidad, aunque había

esperanzas en modo confuso de que surgieran acontecimientos revolucionarios. Para regirse y poder continuar la gran empresa, la dinastía tenía necesidad de obtener la confianza de las burguesías "resurgientes" de la península, y esta confianza no podía ser obtenida sino aceptando rápida y plenamente la interpretación más liberal y, en consecuencia, parlamentaria del Estatuto.

Por otra parte, la ascensión de la revolución liberal y unitaria bajo la bandera real hacía imposible una paz verdadera con Austria y obligaba a la dinastía a una larga y pesada prueba de fuerza. También, si la favorable posición diplomática del Piamonte y su insustituible función de equilibrio entre las potencias le creaba una cierta protección, los riesgos continuaban siendo altísimos. El Piamonte tenía necesidad de una guía concentrada y coherente, no podía permanecer abandonado a las declaraciones y a las pasiones y, sobre todo, a la irresponsabilidad de un régimen de asamblea.

La monarquía no podía entregarse, entonces, a las manos de los legitimistas sin perder el control de la revolución, pero, menos todavía, a abdicar frente a la demagogia jacobina y confusa, si no quería perder el control de sí misma y quedar a la deriva. Del contraste áspero entre estas exigencias casi irreconciliables derivaron los decisivos cambios constitucionales del primer decenio, mediante adaptaciones empíricas que todavía se vinieron haciendo en un diseño armónico e históricamente (si no lógicamente) feliz; en parte por virtud del coraje moral y de la inteligencia de algunos de los protagonistas y, en parte, por las circunstancias.

La primera crisis de gobierno, en julio de 1848, tiene ya casi el carácter de una crisis parlamentaria, en cuanto está determinada aunque igualmente implícita, por un voto del parlamento. Después del fracaso de una enmienda gubernativa al proyecto de ley para la unión de Lombardía y de las cuatro provincias venecianas, el gobierno Balbo presenta su dimisión.[13]

La enmienda propuesta por Revel y apoyada por los otros ministros, tendía a evitar que la dinastía se encontrase empeñada frente a la reivindicación lombarda de una asamblea constituyente:[14] reivindicación que pudo haber hecho imposible el desarrollo de la nueva constitución italiana sobre la base estatutaria así como la absorción de la revolución en el cuadro dinástico. El gobierno se disponía ya a renunciar para dar lugar, en su seno, a los representantes de las nuevas provincias: es decir, se disponía a mezclarlas. El voto de la cámara determinó la crisis, si bien, el 7 de julio, el diputado Siotto Pintor hubiese sostenido que el voto contrario al gabinete sobre una cuestión particu-

lar no podía tomar las proporciones de una "cuestión de gabinete". Hay, entonces, una manifestación de la cámara de diputados, mas no hay una moción de desconfianza, y aún menos una moción de desconfianza constructiva: es decir, una clara indicación de orientación política ligada a la designación de un nuevo gobierno, o al menos, de un nuevo jefe. Esta ambigüedad de la naturaleza de las crisis, que serán por demás extraparlamentarias o apenas semiparlamentarias, desde este momento quedará como uno de los aspectos constantes de la vida constitucional italiana: consecuencia, precisamente, de la incertidumbre de las formaciones parlamentarias, de la falta de mayorías definidas; causa muy frecuente también de la fragilidad interna y poca solidaridad de los gabinetes, aunque indirecta consecuencia del regreso de la adormecida, pero no apagada prerrogativa real.

El nuevo ministerio, Casati, que se presentó a la cámara el 28 de julio de 1848, constituyó un modo de eludir, más que de enfrentar el fondo de la cuestión. En lugar de la expresión de una nueva orientación política, tenemos, ello no obstante, una coalición para tranquilizar a los lombardos, llamando a algunos de sus notables en el seno del gabinete. Ni la dinastía ni sus consejeros están dispuestos a poner nuevamente en discusión ante una asamblea constituyente el orden fundamental del reino. Como fuese, la cámara en la atmósfera febril provocada por las noticias de las primeras derrotas militares acuerda implícitamente la confianza, con el voto por mayoría, de plenos poderes al "gobierno del rey" por la duración de la guerra (29 de julio). Ya hemos visto cómo el senado acepta con reticencia esta fórmula. El primero de agosto, el lugarteniente del reino prorroga la sesión.

Pero, los acontecimientos sucesivos demuestran lo problemático e incierto de esta dirección del gobierno parlamentario. Ni el presidente Casati, ni su sucesor Alfieri comparten con el rey la responsabilidad del armisticio Salasco, y contrastan así las características demagógicas y belicistas de la cámara. El rey los sustituye: he aquí dos crisis absolutamente no parlamentarias. El 15 de agosto Casati y el 11 de octubre Alfieri, son obligados a dimitir por estar en desacuerdo con la Corona. Les sucede Perrone, con el mismo gabinete; pero, como sus predecesores, tiene una vida difícil al no haberse resuelto el conflicto entre la cámara y la Corona. La cámara quiere la guerra, y conducida con mayor vigor. Derrotado en una votación sobre el reglamento de la disciplina de los estudiantes universitarios, Perrone se retira el 16 de diciembre de 1848; esta vez, aunque ha faltado una moción de desconfianza y la indicación formal de la dirección política, la crisis y su solución son netamente parlamentarias. Sube al gobierno Gioberti y triunfa el partido

que apoyaba la guerra. Pero, en dos meses, con sus nebulosas verbosidades y con su irrealidad, Gioberti había ya perdido gran parte de su prestigio e influencia parlamentaria.

Gabinete belicista, democrático, gabinete de las ilusiones. Gioberti quiso obtener un apoyo parlamentario más seguro que aquel que pudo ofrecerle la primera legislatura, y para ello propicia la disolución de la cámara. Las elecciones son un éxito, pero un éxito peligroso. Gioberti tiene muchos seguidores en la mediana y pequeña burguesía; estas fuerzas sociales están ampliamente representadas en la nueva cámara, pero en la base de la popularidad *giobertiana* hay una equivocación que el rudo contacto con la realidad disuelve de inmediato. Es la demagogia de Gioberti lo que ha hecho efímera su fuerza. Su "guelfismo" era bueno para sus seguidores, y hasta parecía como un modo de arrastrar al mismo pontífice al torbellino de la revolución, y de hacer moderada la revolución; pero, ya no va bien cuando se sospecha que sacrificará la revolución ante el pontífice. Las voces de intervención armada del Piamonte para restablecer la legitimidad en Toscana despiertan protestas tan violentas en la cámara y en el mismo gabinete, que Gioberti es obligado a dimitir el 21 de febrero, pero busca desencadenar manifestaciones callejeras en su favor: pésimo precedente que, por lo demás, no quedará sin imitadores en la larga historia de la primera experiencia liberal italiana.[15]

El breve gobierno Chiodo (del 21 de febrero al 27 de marzo) es la expresión del hundimiento de la dinastía y de las fuerzas políticas más responsables del viejo Piamonte, ante el choque contra la oleada de demagogia belicista. Emerge pleno el gobierno de asamblea: "La cámara, escribe Perticone, parece transformarse en gabinete de guerra, pide y da a sí misma, informaciones y seguridades, pone en claro el estado de las fuerzas militares. El 14 de marzo, Rattazzi declara que el grito de guerra lanzado por ésa había sido recogido por el gobierno." El Piamonte se precipita hacia la guerra, y hacia la previsible e inmediata catástrofe.

Las primeras noticias de la derrota de Novara exasperan en el país la lucha de las facciones, provocan una febril y confusa agitación en la cámara de diputados, y casi una revuelta en el senado, en donde se habla de la posibilidad para traer a juicio a los ministros ineptos o demagogos que con tanta ligereza fueron al encuentro del desastre. También la rebelión de Génova, siempre pronta a estallar en tumultos insurreccionales, acrecienta el sentimiento general de alarma extrema y de peligro, mientras se teme que de un día a otro, se vean llegar las tropas austriacas a Turín. Carlo Alberto ha abdicado.

Enfermo y fatigado, el joven rey Vittorio Emanuele regresa a Turín, la noche del 26 de marzo, después de haber firmado el armisticio de Novara, con la clara voluntad de llegar lo más pronto posible a la conclusión de la paz y a restablecer el orden en el país. La proclama que Vittorio Emanuele difunde al día siguiente dice:

> ...nuestra empresa debe ser mantenida a salvo e ileso el honor, para cicatrizar las heridas de la fortuna pública, para consolidar nuestras instituciones constitucionales. Para esta empresa ruego a todos mis pueblos; yo estoy listo para darle juramento solemne y, a cambio, espero de la nación ayuda, afecto y confianza.

Hay ya en esta sobria proclamación, el motivo conductor de lo que será el comportamiento sucesivo de Vittorio Emanuele: Cumpliré con mi deber, pero vosotros cumpliréis con el vuestro. Los compromisos constitucionales tomados por Carlo Alberto serán respetados: pero aquellos compromisos no significan que no exista ya rey, que la figura del rey se disuelva detrás de la de su gobierno o de la del parlamento. En la proclamación, no se habla siquiera del parlamento. Los dos términos del planteamiento son el rey y la nación. El rey sabe lo que quiere hacer, lo sabe con claridad, no sabe todavía cómo lo hará, con cuáles ayudas. No sabe si podrá restablecer la paz y el orden sin perder el contacto con la revolución nacional. Pero estos dos bienes supremos serán restablecidos a cualquier costo.

El ministerio Chiodo había caído en el desastre. El día 27 el rey nombra a los nuevos ministros: presidente Claudio Gabriele De Launay, resuelto general "saboyardo", y senador conservador que con tanta dureza había atacado en el senado a los responsables de la continuación de la guerra y de su insuficiente preparación; ministro de asuntos interiores Pier Luigi Pinelli, hombre que con decisión y coherencia había defendido el armisticio Salasco como promesa de una paz rápida. Gioberti, ministro sin cartera, disminuido y humillado, tiene sólo la tarea de testimoniar ante la opinión pública interna e internacional que el ministerio reaccionario no atentará contra el Estatuto Albertino; que, en caso de poder, la monarquía tendrá detenido el contrato firmado con la revolución liberal por Carlo Alberto. El 29 de marzo, en el aula del senado, el parlamento en sesión conjunta recibe el juramento del nuevo rey e inmediatamente después es leído el decreto de prórroga hasta el 5 de abril. Luego, la cámara es disuelta.

Al disolver la cámara se había afirmado la necesidad sentida por el gobierno "de apoyar sus convicciones sobre una expresión más reciente del voto nacional", y de esto se podía intuir un reconocimiento hacia

el sistema parlamentario. Por lo demás, la disolución de la cámara implicaba la necesidad de tener una cámara diferente sobre la cual, y no sólo sobre el senado, se pudiese apoyar el gobierno. En consecuencia, se trata de un sistema parlamentario en el que la cámara no podía expresar una orientación política contraria a la razón y a las necesidades supremas del momento: de ello el juez era la Corona. Este paternalismo dinástico era inaceptable sobre el plano teórico de un sistema parlamentario, pero no sobre el plano político y concreto. Salvar, al menos, el principio del gobierno parlamentario, salvando al mismo tiempo al país de la definitiva catástrofe militar y del colapso, significaba siempre salvar el futuro.

Este doble salvamento, todavía no podía ser aplicado a través de un gabinete que a los ojos de la opinión pública aparecía como reaccionario, y efectivamente lo era. Se necesitaba con urgencia reencontrar el contacto con la revolución liberal a través de sus mejores hombres. Los tumultos insurreccionales de Génova –rápidamente reprimidos– y, más aún, la ocupación austriaca de Alejandría, habían creado el descontento y división al interior del gabinete, en donde los ministros liberales se oponían ya con rudeza al presidente De Launay, quien fue obligado a dimitir.

Fue una gran fortuna que, en circunstancias tan dramáticas y decisivas, el rey pudiese cambiar y dirigirse a Massimo D'Azeglio. Liberal en lo profundo de su ánimo, y reconocido como tal, pero lleno de desprecio hacia la demagogia que ponía en peligro a la causa piamontesa y a la nacional conjuntamente; indiferente a toda perspectiva de popularidad e incapaz de medir su conducta con el metro del fácil éxito político, resuelto y capaz de asumir toda la responsabilidad que sus convicciones justificasen, D'Azeglio era el ministro que se necesitaba. Un hombre, y un hombre de bien; precisamente, por su política, surge el mito, sabio y noblemente cultivado por él, del rey como hombre de bien. Y, por otra parte, no hay injusticia en el hecho de que la historia refleje sobre el rey las cualidades de sus ministros, que han tenido el mérito de la confianza en los momentos definitivos.

Culpables del desastre de Novara, las demagógicas facciones "democráticas", tuvieron la habilidad política de verter sobre los moderados y sobre el rey sus gravísimas responsabilidades. La inexperiencia de la clase política en vía de formación, la novedad y fragilidad del sistema representativo, no permitían fáciles ilusiones. D'Azeglio estaba conven-

cido de que con la sola persuasión la situación no se enderezaría y tenía razón. Se había dirigido a sus electores, sin ambages,[16] al asumir el poder, cuestionando la representación de las facciones que, a su decir, no representaban "el verdadero pueblo", y anunciando un gobierno de "orden y libertad", fundado sobre el ejército y los tribunales de justicia. Con el ejército, decía, se frena la anarquía, con los juicios se juzgan y castigan a los autores, se purga a la sociedad. El estilo de aquellas propuestas se parecía más al de un legitimista de la vieja escuela, que al de un ministro liberal de un rey constitucional. Pero, "orden" en el lenguaje de D'Azeglio significaba legalidad escrupulosa, con todos los derechos y también con todos los deberes que derivan del poder; libertad significaba fidelidad absoluta al Estatuto, aunque fuese en una interpretación más constitucional que parlamentaria. Había en él la fuerza moral, y también la firmeza sin la cual no se funda un régimen.

La misma forma literaria de su "programa de gobierno" expresado en términos breves, con enérgicos aforismos, recuerda singularmente a las "instituciones" de Saint Just: hay, por otra parte, más allá de la total diversidad de la formación y de las circunstancias, un punto de contacto entre estos dos aristocráticos hombres de gobierno, decididos igualmente a enfrentar la anarquía y a reorganizar al Estado en aras de la libertad.

La breve experiencia de gobierno de D'Azeglio, avalada con la resuelta confianza y abierta corresponsabilidad del rey, fundó en la realidad al régimen liberal italiano y fue, al menos, tan importante como la larga, genial y afortunada experiencia *cavouriana*.

Acusado de apatía, por los moderados y muy pronto atacado con violencia por la oposición democrática que había acogido con alguna ilusión su llegada como garantía contra un golpe de Estado absolutista, D'Azeglio seguía con tranquila resolución su línea precisa y coherente. Clausurado el círculo popular de Casale, que había propagado el llamado para la huelga de los contribuyentes; pacificada Génova; obligados los periódicos de oposición a pagar las enormes deudas postales; destituidos los síndicos (presidentes municipales)* que no colaboraban; enviado César Balbo a Gaeta para buscar un acuerdo con el pontífice; rechazado el indulto al general Ramorino; solicitada en vano la colaboración de Gioberti, son los lineamientos de un desarrollo político, conjuntamente, equilibrado y decidido.

Pero, el país había enloquecido, y más la cámara. Ajeno a procedi-

* Equivalencia de los traductores.

mientos de intimidación policiaca, D'Azeglio veía perfilarse, sin ilusiones, la probabilidad de un enfrentamiento entre la monarquía y la mayoría parlamentaria que brotaría con las nuevas elecciones. Hasta el 1º de julio, es decir, lo más tarde posible, apareció en la *Gaceta piamontesa* el decreto que convocaba al parlamento para el 30 de julio y fijaba las elecciones. El 3 de julio era publicada la proclama real, fechada por Moncalieri, con el estilo y la firma de D'Azeglio, anuncio y premisa de la sucesiva famosa proclama del 20 noviembre, conocida más generalmente como "proclama de Moncalieri". Ya con la proclama del 3 de julio la persona real se descubría completamente, pidiendo colaboración en forma perentoriamente cortés e indicando la dirección política fundamental dentro de los límites, y no más allá de ellos, en los que hubiera debido desenvolverse la actividad de la cámara:

> Conozco cuáles deberes tengo que cumplir y cuáles ejemplos tengo que seguir, y siento que fracasaré en la empresa si en vez de ayuda encontrara oposición, si aquel pueblo, sin el concurso del que no pueden regirse las libres instituciones, turbara el desarrollo e hiciere imposible su ejercicio. A él me dirijo con palabras francas y sinceras, como las que convienen a un rey leal y las que deben oírse por un pueblo libre... Europa amenazada en su existencia social, es obligada ya a escoger entre ésta y la libertad... Obligados a escoger entre las dos no vacilaron los pueblos ni los gobiernos. Si miramos a nuestro alrededor, veremos numerosos ejemplos. Vemos en muchos lugares socavada la sociedad por los excesos de la libertad, dirigirse consternada hacia quien la salve, aun a costa de perder los beneficios de una libertad verdadera y honorable. Está en vosotros, en vuestro buen juicio, preservaros de estos extremos, de no hacer imposible la libertad ni impracticable el Estatuto.

La proclama real del 3 de julio no fue escuchada, excepto en Turín, en donde era más fuerte la tradición dinástica, más presente la administración, mayor la madurez política y mejor la información sobre las condiciones reales del país. D'Azeglio no era un manipulador de elecciones: arte no desdeñada, en alguna medida, por el conde de Cavour, y luego acelerada por excelsos apogeos en el reino de Italia, después de la caída de la derecha. Casi todos los jefes de las izquierdas regresaron a la cámara, con una comitiva mucho más numerosa que la de los moderados.

El debate sobre las direcciones políticas, como respuesta al planteamiento de la Corona puso inmediatamente en evidencia una situación insostenible. Confluían sobre el comportamiento de la mayoría de los senadores inspiraciones legitimistas, clericales, reaccionarias y, hasta es-

trechamente piamontesas. El gobierno, para no perder el contacto con la revolución liberal, tenía gran necesidad de apoyarse sobre una cámara de diputados de inspiración liberal y nacional, responsable y razonable. Pero fue claro, inmediatamente, que entre el gobierno y la cámara, la discordia era fundamental y de tal naturaleza que no podía ser superada con avenimientos políticos. El problema de la guerra y de la paz, con todas sus implicaciones, no se prestaba a transacciones y compromisos. Luego de considerado el estado efectivo de las fuerzas piamontesas, se vio que la continuación de la guerra hubiera sido un suicidio. Sólo una política alejada de lo revolucionario y lo jacobino podía, aunque sin ninguna esperanza, avanzar sobre la política de continuación de la guerra. La cuestión de la guerra contenía, entonces, un problema de estructura del régimen, y de ello, tanto el rey como D'Azeglio, estaban muy conscientes. Teniendo "el cuchillo por el mango" D'Azeglio estaba decidido a no dejárselo arrebatar de la mano, a costa de "mandar a casa a no pocos bribones, pagados probablemente por quienes quieren echar abajo el Estatuto". La frase polémica era calumniosa e injusta, pero el historiador debe reconocer que si aquellos pocos o muchos bribones no fuesen mandados a casa el Estatuto habría caído.

La historia de la tercera legislatura subalpina es la historia de este insalvable conflicto, que encuentra su primera expresión en el absurdo compromiso gracias al cual, en la sesión secreta del 14 de agosto, la cámara, con mayoría y bajo la presión de las necesidades, autorizó los medios financieros indispensables para pagar la indemnización de guerra y dar ejecución al tratado de paz; sin embargo, rechazó discutirlo y, menos aún, aprobarlo. El choque frontal sólo había sido pospuesto, y esta cuestión no resuelta en el fondo, envenenaba las relaciones entre el gobierno y la cámara: aunque se tratara de discutir la delegación de poderes extraordinarios; de justificar el arresto de Garibaldi en Chiavari, después de su fuga de los Estados pontificios; de ampliar a los emigrados a la Lombardía Veneta los derechos civiles y políticos de los Estados sardos; de reducir los privilegios de la iglesia; [17] de resistir a las violentas interferencias del clero en la política piamontesa, o de fijar los límites de autoridad de la policía.

En tal situación parlamentaria no podía ser enfrentada, con auspicios favorables, la gran obra de reforma del Estado, tan necesaria desde el punto de vista de una eficaz reconstrucción, y más necesaria todavía si el Piamonte debía convertirse en el modelo de la "resurgiente" vida italiana.

El gobierno estaba muy consciente de la necesidad de estas reformas

y de hecho, ya desde el 21 de agosto el ministro guardasellos había presentado cinco proyectos de ley: sobre la abolición de los derechos de la primogenitura, de los mayorazgos y los mandamientos de las órdenes de los santos Maurizio y Lazzaro; sobre la inamovilidad de los magistrados; sobre la fijación de los sueldos de los jueces de tribunal y de mandamiento; sobre la reordenación de las secretarías judiciales, y sobre la institución de los tribunales de comercio. Claro preludio de la gran legislación *cavouriana*. Pero, el problema de la estabilización del régimen y de su definitiva calificación, que se había venido ligando tan estrechamente al de la guerra y de la paz, estaba constituido por la necesaria premisa válida para cada acción constructiva.

D'Azeglio dudó hasta septiembre, aun teniendo escasas ilusiones, Pinelli exasperado se inclinaba, sin duda, por la disolución de la cámara, por una reforma estrecha a la ley electoral, por la declaración del estado de sitio y por la limitación que fuese necesaria a la libertad de prensa. D'Azeglio veía que el empleo precipitado de tales métodos, aunque no llegase a la revocación del Estatuto, habría significado gravísimos peligros, aislando a la monarquía frente a la revolución nacional.

> En el estado actual —escribía en una carta a su sobrino— creo de gran importancia evitar todo aquello que puede desprestigiar el principio monárquico y a la dinastía Saboya, que es todavía nuestra única ancla de salvación. Es necesario que no se pueda echar en cara a nuestro joven rey el epíteto de perjuro, que lo reduciría al nivel de alguno de sus colegas, a los que no queda otro instrumento de gobierno que los esbirros. Es necesario que el Piamonte no sea despojado del prestigio que lo circunda y que hace que los otros volteen hacia él las miradas y las esperanzas del resto de Italia. No es necesario que los gobiernos de la península, puedan encontrar en nuestra conducta la justificación de una política que obligue a las masas a abandonarse a la desesperación por causa de la demagogia. Sin duda, esto cuesta muchas penas y enemistades. Pero, es un deber que es necesario cumplir y con la ayuda de dios no os faltaré.[18]

D'Azeglio estaba entonces dispuesto a emplear las tropas y los tribunales de justicia, aunque estaba muy consciente del grave peligro de una política represiva. Aceptando la dimisión de Pinelli, todavía esperaba poder atraer alrededor de su programa, al menos, una parte de la oposición. Pero cuando vio claro que en ningún modo lograría obtener la aprobación del tratado de paz tomó una decisión en pleno acuerdo con el rey. El 20 de noviembre se publicaba el decreto real que disolvía la cámara, y convocaba a los distritos electorales para el 9 de diciembre y al parlamento para el 20 del mismo mes. Tal como

se lee en la relación del decreto real, "el ministerio no disimulaba la gravedad de la disposición con la que eran llamados a votar los electores para escoger diputados por cuarta vez en menos de dos años". Pero, como escribía Cavour sobre el "resurgimiento", era "necesario reconocer que la deseada y soñada conciliación era una utopía impracticable, que el tiempo de las transacciones había pasado y que la crisis se había hecho inevitable".

La proclama real, fechada por Moncalieri el 20 de noviembre, y refrendada por Massimo D'Azeglio, constituye un giro decisivo en la historia constitucional del Piamonte. La Corona se expone abiertamente, polemiza con la cámara, la acusa, y reivindica, al menos en parte, sus prerrogativas según la letra del Estatuto, sobre todo en referencia al derecho de declarar la paz y la guerra. Cuestiona la representatividad de la cámara disuelta, elegida con escaso concurso de electores. Confirma su juramento y renueva la promesa de mantener en el reino la libertad y la justicia, contra "la tiranía de los partidos, cualquiera que fuese el nombre, el objetivo, el grado de los hombres que la componen".

> Esta promesa, estos juramentos —concluye el rey— los cumplo disolviendo una cámara con la cual es imposible estar de acuerdo, los cumplo, convocando otra, inmediatamente; pero, si el país, si los electores me niegan su concurso, no recaerá ya sobre mí la responsabilidad del futuro; y de los desórdenes que pudieren venir, no tendrán que dolerse de mí, tendrán que dolerse de ellos.

Entonces, la Corona no reniega del Estatuto, más bien espera sinceramente poderlo mantener en vigor. Ni siquiera refuta en línea de principio la interpretación parlamentaria: si lo hiciere, no habría necesidad, tal vez, de disolver la cámara. Aunque todavía no acepte la soberanía parlamentaria y, ni siquiera, sin reservas la soberanía del cuerpo electoral. Juzga el comportamiento de la cámara y el de los electores. Si los electores y la cámara saben hacer funcionar un régimen parlamentario responsable, que no precipite al país en la anarquía y en la desventura, el rey dará su colaboración leal. Si no, asumirá sus responsabilidades morales hasta lo último. La amenaza no es explícita, pero no es ni siquiera muy velada.

Es ocioso discutir si la proclama contenía una violación del Estatuto, o si era un golpe de Estado disimulado. No era, ciertamente, una violación del Estatuto en su texto literal. Por otra parte, el naciente régimen seudoparlamentario estaba todavía muy mal definido y deforme para que la intervención del rey pudiera ser juzgada a la luz de reglas conso-

lidadas. Permanece el hecho de que los electores irían a las urnas con la conciencia de que una resistencia posterior a la ratificación del tratado de paz hubiera significado, casi con seguridad, la suspensión o el fin de las garantías estatutarias. Pero, en cualquier caso, el régimen estatutario, interpretado en sentido más o menos parlamentario, habría sobrevivido sólo si un juicio y una decisión del rey lo hubiesen salvado. El hecho de que el juicio y la decisión del rey, ante la prueba de los hechos, hubiesen resultado evidentemente afortunados estaba destinado a hacer crecer el peso del precedente. El régimen liberal nacía entonces en el Piamonte (y por consecuencia en Italia) bajo tutela. Hasta que hubiese logrado funcionar de manera eficaz, la monarquía se le inclinaría. Pero, si el sistema no funcionaba, si no lograba generar un gobierno eficaz, si las instituciones no eran capaces de absorber y dominar la crisis del país, fácilmente la monarquía y sus seguidores habrían podido todavía pensar en un arbitraje real, en una decisión real más allá de la vida normal del sistema. En un momento decisivo la monarquía había juzgado y condicionado a los electores y al parlamento, y podía volver a hacerlo.

Esta vez el gobierno ejerció grandes presiones para que la afluencia de electores a las urnas fuese numerosa y para que votaran en el sentido deseado. Todavía las libertades fundamentales, incluyendo la libertad de prensa, fueron lealmente respetadas. El porcentaje de los electores votantes, que había venido declinando progresivamente, de la primera legislatura en adelante, subió bruscamente. Los demócratas, divididos entre ellos y desconcertados por la vigorosa contraofensiva, lograron asegurarse poco más de un tercio de las curules de la nueva cámara. Gran parte de las que perdieron fueron a dar a empleados civiles, eclesiásticos y militares, al menos ahora gobernados bajo estrecha vigilancia.

Breve, medido, pleno de tacto, ausente de jactancia fue el discurso escrito para la Corona por D'Azeglio:

> ...Surge en mi corazón una nueva y firme confianza sobre los destinos futuros del país y de nuestras instituciones. Los electores escucharon mi voz. Concurrieron en gran número a las elecciones. Estoy feliz de poder, en esta solemne ocasión, expresar mi gratitud a ellos. Para reforzar aquellos ordenamientos políticos que instituía el rey Carlo Alberto, mi padre de augusta memoria, yo hice cuanto estaba en mi poder. Pero, para querer que esos (ordenamientos) echen raíz profunda en los corazones y en la voluntad universal, no basta la voluntad o el decreto del rey, si a ello no se suma la prueba que demuestre que son útiles verdaderamente y benéficos en su aplicación práctica.

El joven rey que se había opuesto a renegar del Estatuto, frente a Austria, pero no había buscado en el Estatuto un motivo para sustraerse a las responsabilidades supremas de su trabajo, por lo cual era aplaudido en la calle y en el parlamento.

El país respiraba. La gran crisis se había superado. Comenzaba una época nueva. Pero, la fisonomía del régimen político todavía no emergía claramente, ¡todo lo contrario! Sin duda, por el momento, la estabilidad política del Piamonte estaba asegurada, sobre la base de las instituciones liberales y del pacto que esas instituciones sobreentendían entre la dinastía y la revolución nacional. Pero, ¿cuál habría sido el verdadero rostro de aquellas instituciones?, ¿habría podido el parlamento crear, en el futuro, gobiernos eficaces, fundados sobre una mayoría segura, estables y moralmente responsables, capaces de guiar al país en la buena y la mala fortuna? Es decir, ¿habría podido desarrollarse una experiencia de gobierno parlamentario no sólo "útil" y "benéfica", como auguraba el discurso de la Corona, sino capaz de permitir a la Corona, que había debido peligrosamente descubrirse así, una posición más reposada y tranquila, a salvo de los sobresaltos de la política contingente? Todas las interrogantes emergidas en 1848 eran soslayadas, no resueltas: la guerra contra Austria, que antes o después era necesario retomar; la transformación del Piamonte en un Estado laico, liberal y moderno, modelo y guía para la Italia "resurgiente"; la alianza definitiva con la revolución liberal, presupuesto de una unificación que no fuese conquista, sino liberación.

Una interpretación constitucional ortodoxa del Estatuto Albertino, entendida según su letra, lo sabemos, no parecía adecuada para satisfacer las grandes necesidades; y no sólo por la desconfianza prejuiciada por principio, que se hubiere suscitado en gran parte de la burguesía liberal del Piamonte y fuera de él, sino también por motivos inmediatamente políticos. Con Carlo Alberto y Vittorio Emanuele la monarquía había superado una prueba difícil y logrado para la causa italiana servicios que la colocaban al centro de grandes espectativas. Todavía las audaces reformas necesarias para la continuación de la empresa, por la misma naturaleza de las cosas, no podían surgir de la dinastía, requerían, más bien, de una voluntad política eficaz y autónoma, capaz de actuar también frente a la monarquía y, tal vez en alguna medida, contra la monarquía. La laicización del Estado y de la sociedad piamontesa y más tarde la cuestión romana, exigían que en más de un momento la monarquía fuese obligada. Un sistema seudoparlamentario condicionado por una tutela dinástica muy evidente, no sólo no era adecuado a las necesidades del desarrollo político, sino que habría des-

gastado, rápida y peligrosamente, la autoridad de la Corona. Por otra parte, inmediatamente después de la victoria, la posición del gobierno era delicada y difícil, precisamente porque se trataba de un gobierno liberal, sinceramente liberal, que todavía había tenido que enfrentar una prueba de fuerza frente a la cámara y frente al país, que, si bien gozaba ahora de una amplia mayoría parlamentaria, se encontraba muy condicionado por la voluntad del rey y por las fuerzas notablemente dinásticas, con una parte de las cuales, precisamente a causa de su sincera inspiración liberal, se encontraba ya abierta o virtualmente en conflicto.

Como "ministro del rey", más que como *premier* parlamentario, Massimo D'Azeglio había superado la tempestad de 1849 y había logrado, al principio de la primera sesión de la cuarta legislatura, liquidar con rapidez y discreción el espinoso problema de la ratificación del tratado de paz. Se encontraba ahora frente al problema muy difícil de calificar definitivamente al régimen frente a la opinión piamontesa y a la nacional; de calificarlo con iniciativas político-legislativas, y al mismo tiempo de calificarlo sobre el plano de la política constitucional; de crear así, dentro del esquemático y todavía enigmático sistema estatutario, un sistema de poderes capaz de asegurar un desarrollo orgánico de la política liberal.

No podía escapar a Massimo D'Azeglio que la rápida calificación política de su gobierno, a través de hechos de indudable significado, estuviese destinada a dar a conocer inmediatamente como evidentes y urgentes todas las dificultades del problema constitucional. Pero, preocupaciones de esta naturaleza no podían tener alguna cabida en la conciencia de aquel leal gentilhombre; como lo demostró con la energía con la que el gobierno enfrentó el problema verdaderamente crucial de las relaciones entre Estado e iglesia.

El episodio de la pastoral del obispo de Saluzzo que, en ocasión de la cuaresma de 1850, había llamado al Piamonte "deshonra y vergüenza de las otras naciones" y había incitado a dar fuego a los periódicos liberales como *La gazzetta del popolo, L'opinione, La concordia, L'almanacco nazionale,* no podía permitir ilusiones. Y, sin embargo, el 25 de febrero de 1850 el ministro Siccardi había presentado a la cámara aquel proyecto de ley que, dividido después en tres disposiciones independientes, debía pasar a la historia con la denominación general de leyes Siccardi.[19]

Los primeros dos artículos establecían el traslado a la jurisdicción civil de los procesos entre laicos y eclesiásticos o entre sólo eclesiás-

ticos; los artículos 2 y 3 igualaban a los eclesiásticos con los laicos en las cuestiones penales; los artículos 4 y 5 reconocían a las autoridades eclesiásticas la derogación de las penas espirituales y fijaban las normas para los procesos en curso; el artículo 6 abolía el derecho de asilo; el artículo 7 limitaba las penas establecidas contra la inobservancia de las fiestas religiosas, los domingos, y las fiestas de Navidad, del *Corpus Domini*, de la Asunción, de la Natividad de la Virgen María, de los santos apóstoles Pedro y Pablo y de Todos Santos; el artículo 8 sujetaba las adquisiciones de bienes raíces y las donaciones a las personas morales, fueran eclesiásticas o laicas, a la autorización del Estado; en el artículo 9 se señalaba obligación al gobierno para presentar ante el parlamento un proyecto de ley dirigido a regular el contrato de matrimonio en sus relaciones con la ley civil, la capacidad de los contrayentes, la forma y los efectos de tal contrato.

Las leyes Siccardi son el documento de una intransigencia ideal que raramente guía a los hombres de Estado. Aunque su contenido parecía racional y medido, eran muy previsibles las graves dificultades que debían provocar, dada la situación política piamontesa, que perturbaban la base del gabinete.

Había dicho justamente Siccardi, en su breve memoria, que las disposiciones propuestas estaban "escritas desde tiempos más o menos antiguos, en los códigos de casi todos los pueblos de Europa", que ellas:

> Nada restaban a la condición política en la que las recientes instituciones colocaban al poder civil frente a la religión del Estado, aquella religión de nuestros padres que se encuentra profundamente arraigada en el corazón de todos nosotros... y que el gobierno del rey está decididamente resuelto a defender... mejor dicho, que separándola de los privilegios que no están en ella sino contra ella convertidos desde hace tiempo en cargas para los mismos privilegiados, y reivindicando para la soberanía civil aquella jurisdicción sobre las cosas internas y temporales del reino, y que, precisamente, porque es necesaria al bien de la nación y es absolutamente inalienable, quitaran de en medio aquella confusión de jurisdicciones y de competencias, que con frecuencia fue ocasión y fomento de conflictos deplorables, y servirán para hacer cada vez más estrecha la unión de la religión católica con la sabia y templada libertad en la cual únicamente pueden estar asegurados el desarrollo regular de nuestras instituciones y el futuro del país.[20]

Palabras sabias y equilibradas, que contienen ya *in nuce* todos los desarrollos sucesivos de la política del "resurgimiento" hasta la ley de las garantías. Pero aquellas reformas que en otras partes había sufrido y aceptado la iglesia no estaba dispuesta a sufrirlas, ni a aceptarlas en

Italia. Después del estallido de 1848-1849, y después de la experiencia de la República Romana, la iglesia ya se había asegurado definitivamente sobre las interpretaciones más reaccionarias e irracionales de la fórmula "trono y altar". Ningún régimen que rechazase ser instrumento dócil de la supremacía teocrática podía en aquel momento en Italia esperar no sólo la aprobación, sino siquiera la tolerancia de la iglesia. La iglesia había visto ya con claridad el desarrollo inevitable de una alianza entre la dinastía y la revolución: el poder temporal, amenazado, reaccionaba con extrema violencia.[21]

Las leyes Siccardi, objetivamente necesarias para alinear al Piamonte con la sociedad civil, tuvieron entonces una importancia particular por sus implicaciones políticas y constitucionales.

La extrema rebelión clerical, la dura firmeza del gobierno, hasta el arresto de dos arzobispos, los debates en el senado, en donde una parte de la mayoría sufrió las leyes más que aprobarlas, perfila todo el contexto político dentro del cual deberá desenvolverse la evolución constitucional. En substancia, las leyes Siccardi, habiendo sido aprobadas por virtud de una decidida política gubernamental, apoyada por una aplastante mayoría en la cámara de diputados, y por lo menos no obstaculizada por la Corona y el problema del desarrollo posterior de una acción política que no fuera una abdicación o un retorno, es precisamente el problema de la existencia de gobiernos que encuentren al menos en la mayoría de la cámara elegida una base segura: es decir, de gobiernos que demanden más o menos su legitimación en la fórmula del gobierno parlamentario, y que en esta legitimación encuentren la fuerza política para protegerse contra la hipoteca paternalista dejada por la proclama de Moncalieri sobre la vida constitucional piamontesa.

La monarquía, después de haber empeñado toda su autoridad moral, precisamente con la proclama de Moncalieri, y después de haber salido victoriosa de la dura prueba, había quedado fuera de la batalla en pro y en contra de las leyes Siccardi. La monarquía no hubiera podido hacer otra cosa si precisamente los hombres que la habían aconsejado fiel y sabiamente —y en alguna medida protegido contra el áspero conflicto de la demagogia parlamentaria y extraparlamentaria— se hubieran empeñado a fondo en aquella dirección; ya que aliarse con la reacción clerical hubiera significado la renuncia de la alianza con la revolución nacional liberal. Tampoco, por otra parte, es probable que todas las implicaciones históricas de las leyes Siccardi aparecieran claras a los ojos de Vittorio Emanuele; ya que al menos dentro de ciertos límites, la restitución de competencias a la autoridad civil, que ya le

pertenecían en mayor o menor medida —aun en los regímenes liberales y hasta en aquellos absolutos—, no debía disgustarle.

Los hombres que habían conducido a puerto seguro las leyes Siccardi iban a encontrarse en una situación difícil. Tenían a su favor la cámara de diputados, que por el momento era un apoyo suficiente. Pero si no querían ser regresados en forma rápida a simples "ministros del rey", según la letra del Estatuto, era necesario que obtuviesen una mayoría consistente y estable en el cuerpo electoral y en las futuras cámaras. La mayoría que los sostenía se había formado con el apoyo real, mejor dicho en nombre del rey, bajo el signo de la resistencia contra las belicosas exaltaciones jacobinas. Pero el desarrollo de una política también moderadamente liberal, como se había puesto en evidencia con el debate en el senado, requería de una amplia coalición de fuerzas, comprendidas las fuerzas más responsables de la izquierda. Muchos que habían aplaudido a D'Azeglio en los días de la proclama de Moncalieri, a causa de las leyes Siccardi, le gritaban el *crucifige*. La rabia de la extrema derecha confluía con la de la extrema izquierda en un odio común. No se podían mirar con tranquilidad las perspectivas que el final de la legislatura habrían de presentar.

Defendiendo a las leyes Siccardi, Cavour con su acostumbrada lucidez había anticipado su gran programa de gobierno: hacer del Piamonte definitivamente, con rápidas reformas realizadas en el orden y por impulso gubernamental, no sólo un Estado moderno, sino el Estado modelo de la Italia del "resurgimiento", para consolidar su título de guía de la revolución liberal y nacional:

> Cuando los tiempos son tranquilos, los verdaderos hombres de Estado, los verdaderos hombres prudentes piensan cómo llevar a cabo las reformas útiles... Ciertamente es más útil y más conveniente hacerlas cuando el país está perfectamente tranquilo y no cuando esté perturbado y cuando los partidos lo demandan en tono amenazador...

Pero habiendo sido imposible, durante un año, hacer las reformas por las contingencias políticas; Cavour agregaba:

> en los espíritus de muchos nace una duda, un descorazonamiento, desde que se creyó que nuestras formas constitucionales eran incapaces de producir aquellos efectos y aquellas reformas que eran requeridas por la opinión pública y que la necesidad de los tiempos exigía imperiosamente. Y entonces nace en algunos un desapego por nuestras formas representativas. Por otra parte, aquel partido que antes del Estatuto había sido satisfecho por el antiguo orden de cosas, y que había aceptado el nuevo pacto fundamental únicamente con

resignación, este partido, viendo que se podía vivir bajo el régimen constitucional sin reformar nada, quedando en el *statu quo*, logró poco a poco creer que se podía mantener también el Estatuto y retroceder un poco.

El Estatuto, entonces, debía señalar el punto de partida de una reforma general; para que esto fuera posible, era necesario que la interpretación misma del Estatuto fuera una interpretación progresiva; es decir, que el estatuto no fuera *sic et simpliciter* la nueva constitución italiana, sino el punto de partida para su construcción, mediante la interpretación, la costumbre y la legislación.

Cavour vio con claridad que la capacidad de impulso del gabiente D'Azeglio se había agotado con las leyes Siccardi; vio con claridad la necesidad de crear —quedando en los términos de la constitución— una fuerza capaz de equilibrar y superar la fuerza de la monarquía, que era preciosa si estaba sólidamente enganchada a la revolución nacional, sin embargo estaba muy ligada a las fuerzas reaccionarias de la sociedad piamontesa para poder ser la protagonista de la revolución. Cavour sabe bien que el vasto programa de reformas al que aluden sus discursos podrá ser realizado sólo por un gobierno libre de la pesada tutela monárquica, por un gobierno que saque su fuerza política de la rama elegida del parlamento; en consecuencia, un gobierno parlamentario, si no en su dinámica, al menos en la fórmula de su legitimación. Cavour sabe que el país es profundamente sensible a esta fórmula. Es el tiempo de la burguesía, y ésta, que aspira a la mayoría política, sabe que la podrá conseguir solamente a través del instrumento parlamentario. Por otra parte, Cavour vio bien que el gobierno D'Azeglio había podido encontrar la fuerza necesaria para el lanzamiento de las leyes Siccardi sólo en una mayoría aplastante, de la legislatura, que por obra de las circunstancias tan excepcionales y en alguna manera prefabricada, se estaba agotando y que no podría reproducirse sobre las mismas bases en las legislaturas sucesivas. Ya se hablaba de "un nuevo espectáculo en el parlamento subalpino": el de la derecha que extiende "la mano a la oposición extrema para que, unidas dañen el gabinete".[22]

Sólo un gabinete que actúe rápido por la vía de las reformas, podrá con las reformas mismas sacar prestigio y fuerza política para poder hacer frente a la monarquía. Cavour observó bien que la coalición negativa entre la extrema derecha y la extrema izquierda no pudo crear una fuerza parlamentaria suficiente para el cambio, pero sí pudo retrasar la formación de una fuerza parlamentaria capaz de continuar el desarrollo de la política iniciada por el gabinete D'Azeglio, con las

leyes Siccardi y la decidida represión de las intemperancias clericales. El problema de la dirección política y de una mayoría que la sostuviera se convierte en un decisivo problema de orden constitucional. Probablemente se trata de fijar, de una vez por todas, la interpretación del Estatuto, que había quedado hasta aquel momento en el equívoco; esta interpretación no es un asunto de juristas, sino de políticos: depende no de la lógica formal, sino de las formaciones políticas.

D'Azeglio no era el hombre más apto para la tarea de crear una nueva mayoría. En cierta medida se había desprestigiado durante su gran ministerio, creándose enemigos primero de la izquierda y luego de la derecha. Ni siquiera tenía la necesaria flexibilidad de carácter para integrar una mayoría en un parlamento amorfo, en donde no se podía contar con sólidas formaciones partidistas, propias del sistema inglés. En el fondo él había sido vehemente, autónomo, y no le había mostrado sumisión al rey. Pero, todavía, era un ministro del rey. El problema que las circunstancias ponían era en cambio, como se ha dicho, precisamente el de crear un gobierno parlamentario o casi de vaciar, en los límites del posible, el poder de la monarquía, de cerrar las puertas al gobierno constitucional puro, que hubiera paralizado el empuje reformador y no hubiera permitido al Piamonte realizar su función nacional.

El apoyo de Cavour a los dos grandes trabajos del gabinete de D'Azeglio: a la conclusión de la paz y a las leyes Siccardi, había sido pleno, convencido y tal vez decisivo. Pero Cavour sentía acercarse su hora, y el hecho de desprenderse de la mayoría parecía evidente en su discurso del 3 de julio de 1850, en el que, después de haber criticado al sistema financiero, proponía reformas fiscales para repartir la carga impositiva, advirtiendo que si no se hubiesen previsto, aun en nombre de sus amigos políticos, no hubiera dudado en unirse a aquellos que hubiesen propuesto un voto de censura.

El "connubio", es decir, el entendimiento entre Cavour y Ratazzi, con sus respectivos seguidores tanto de derecha como de izquierda en una formación parlamentaria de centro, no fue sólo un trabajo político de amplio respiro, sino un acontecimiento que contribuyó a modelar la fisonomía de la constitución italiana durante todo el gran lapso de tiempo que va hasta la introducción de la representación proporcional, después de la primera Guerra Mundial.

La resistencia de la Corona a permitir la llegada de Cavour al gobierno es perfectamente explicable: y como quiera que sea, se debe a la actitud política de Vittorio Emanuele el hecho de que su oposición no se haya endurecido. La colaboración, con frecuencia tan fecunda

entre el rey y el ministro estaba destinada a ser una perpetua batalla. Cavour se consideraba un primer ministro parlamentario, y el rey lo consideraba en el fondo como su ministro. Más que una equivocación, se trataba de un conflicto crónico. El conflicto habría podido ser resuelto de una vez para siempre si las leyes electorales hubieran favorecido o impuesto la creación de amplias y simples formaciones políticas y si, en consecuencia, la presencia de una mayoría orgánica y preconstituida en la cámara hubiese sido la condición normal de la vida política y de la dinámica constitucional. Pero, en vez de ello, la creación y la demolición de las mayorías a través de maniobras parlamentarias y extraparlamentarias estaban destinadas a permanecer como el más grande empeño y la más agotadora tarea de los políticos italianos. El gobierno parlamentario, sin sus premisas naturales, debía permanecer como un artificio difícil y, en suma, como un gobierno seudoparlamentario.

Inclinándose hacia el "connubio", aceptando a Cavour como primer ministro, admitiendo que no se puede gobernar sin la confianza de la cámara elegida, reduciéndose a contar con el senado casi sólo para maniobras de retaguardia y acciones retardatarias, la monarquía en el fondo había aceptado el principio del gobierno parlamentario; todavía, con una reserva que nacía de la fuerza misma de las cosas, es decir, de que el gobierno parlamentario funcionase. En cierta medida la posición de alta tutela, expresada casi brutalmente en la proclama de Moncalieri, persistía, y no tanto por falta de lealtad de la monarquía hacia el sistema, sino por el hecho de que el sistema había nacido cojo y estaba destinado a quedar cojo. La presencia normal de gobiernos autorizados fundados sobre mayorías preconstituidas y seguras es la condición objetiva que tácitamente ha casi vaciado en Inglaterra la prerrogativa real y la ha reducido a la posición de simple poder de reserva, invocable sólo en circunstancias excepcionales. Pero la evidente fragilidad de la mayoría parlamentaria, los vacíos de poder que con facilidad y frecuencia vendrán a crearse en el nuevo régimen seudoparlamentario, pondrán en manos de la Corona ocasiones y, tal vez, presentarán necesidades objetivas de intervención; y, como quiera que sea, ofrecerán a la Corona la tentación de provocar, con sus intrigas y maniobras, condiciones favorables para su intervención.[23] La intervención de la Corona operará, según las circunstancias, como garantía constitucional o como vigorización parlamentaria, y, tal vez, como fuente de desorden constitucional. Al contrario, la presencia de una fuerza

que quede fuera de la dinámica normal del sistema parlamentario, pero que en ciertos momentos puede deformar las reglas, constituirá para muchos políticos una tentación —también ésta, fuente de desórdenes— de consolidar su posición parlamentaria con el apoyo de la corte. Estos aspectos se manifestarán con plena evidencia después de la muerte de Cavour.

El nuevo régimen, entonces, nace bajo muchos auspicios confusos y desfavorables, falto de coherencia y de homogeneidad. Perticone ha escrito justamente que frente al paternalismo dinástico está el paternalismo del primer ministro: y un sistema de libertad se desarrolla mal entre el conflicto y el equilibrio de dos paternalismos. Ni el primer ministro hubiera podido, aun con instrumentos paternalistas —que se convirtieron más tarde en abiertamente corruptores y engañosos— hacer frente, además de sus naturales competidores políticos, a la fuerza y al prestigio de la dinastía, fortalecida en el senado, infiltrada en cierta medida en todos los órganos administrativos y constitucionales mediante adhesiones y clientelas (que fueron denominadas el partido de la corte), normalmente no sólo segura de la fidelidad de los militares, sino, por convención tácita, detentadora efectiva (y no sólo formal) del poder de nombramiento de los ministros de las fuerzas armadas, y con frecuencia también, de los ministros de relaciones exteriores.

Las vicisitudes del largo y peligroso experimento del gobierno de Cavour, que se extendió con breves interrupciones entre el 4 de noviembre de 1852 y el 6 de junio de 1861, estimularon la fantasía de los historiadores por la extraordinaria grandiosidad de los éxitos tangibles: en menos de un decenio un pequeño Estado italiano de serias tradiciones militares y administrativas y de elevada moralidad política, pero pobre, retrasado y tal vez conservador en su legislación y sus costumbres, renueva sus leyes y su economía, se liberaliza y laiciza, alineándose con los más modernos Estados europeos, atropella el *statu quo* italiano, desafía la hipoteca temporal y clerical, unifica a la península arrancando al pontífice mismo la mayor parte de su territorio.

Pero la herencia constitucional, menos llamativa y también, bajo muchos aspectos, discutible, no es en verdad, en perspectiva, menos importante. Es a esta herencia, aun con todas sus lagunas y contradicciones, a la que se debe la persistencia y el éxito definitivo de la revolución nacional liberal: Cavour crea su grandiosa construcción política fundándola toda sobre la fórmula parlamentaria,[24] aunque con frecuencia la práctica de la acción cotidiana, bajo la presión de la urgencia, lo obliga a eludir o a pasar por encima de las reglas, que sin embargo reafirma puntualmente, obteniendo del parlamento aquellos

bills de indemnización que también restablecen en la forma la continuidad del sistema. Al día siguiente del caso borrascoso de la empresa garibaldina, de la invasión por el ejército regular de los Estados pontificios, de la controversia con Garibaldi y de los plebiscitos, Cavour, no satisfecho del apoyo continuo encontrado en la cámara, pidió y obtuvo un voto formal sobre la dirección política, voto que debía cubrir entre otras cosas la ilegalidad constitucional consumada al promover la elección de diputados de Emilia y de Toscana e invitarlos a sentarse en el parlamento para deliberar junto con los representantes de las antiguas provincias, comprendida la Lombardía, sobre la anexión de las nuevas provincias. Dando las gracias a la cámara por su voto, Cavour agrega: "Si para asegurar la anexión de Italia meridional fuese necesario cometer otra ilegalidad, yo no dudo que el gabinete asumiría la responsabilidad."

La gran empresa de la unificación había sido, entonces, conducida a puerto seguro por un poder que no era el poder del rey, sino el poder del gabinete, en la realización de una línea política aprobada por la cámara y soportada por el senado sobre la base de las leyes o violándolas tal vez, pero en la confianza, de obtener un apoyo parlamentario. El poder del gobierno, ejecutor de la línea política adoptada por el parlamento, pero promovida por el mismo parlamento (en el respeto de las leyes y también, en caso de necesidad, más allá de las leyes), es entonces un poder concentrado y amplísimo, y todavía, un poder cuya sola legitimación que le quedaba era la parlamentaria. En la proclama de Moncalieri, la Corona aparecía en el primer plano como fuente del poder supremo. Ahora el poder supremo se había desplazado evidentemente. Con aquella sesión de la cámara, la interpretación revolucionaria y garibaldina de la revolución nacional es rechazada definitivamente al igual que la interpretación dinástica. La gran aventura había concluido, no bajo el signo de la legitimidad dinástica, o en el de la legitimidad revolucionaria, sino bajo el signo de la legitimidad parlamentaria. No podemos saber cuál desarrollo hubiera tenido el caso constitucional, si el gran ministro —ministro del parlamento, pero jefe del mismo— no hubiese desaparecido de la escena tan inesperadamente. Pero, no obstante su desaparición, el rostro definitivo del sistema constitucional italiano permanece siendo parlamentario o seudoparlamentario, en el sentido ya dicho. El poder dinástico, con este hecho, permanecerá obstruido; desaparecido Cavour sólo podrá tomar revanchas eventuales y efímeras; pero, la legitimidad de la fórmula parlamentaria no será jamás cuestionada hasta la crisis de finales de siglo, de la cual surgirá victoriosa. El mismo rey, aun a través de bruscos

retrocesos y momentáneas invasiones, se mostrará regularmente respetuoso de la soberanía de la cámara de diputados, buscando si acaso influirla o condicionarla, más que pasar sobre ella. Esta obediencia, se verá acentuada particularmente después del trágico final de Umberto I, durante el largo reinado de Vittorio Emanuele III, hasta la crisis definitiva del sistema. El juego político-constitucional ya se celebrará, de parte de la misma monarquía, en la arena parlamentaria y alrededor de ésta.

Las conclusiones de Perticone solamente se pueden aceptar, con las reservas que provienen de las cosas ya dichas:

> El comportamiento de los diversos poderes se disciplina según reglas de un determinado régimen: el régimen parlamentario. Antes que nada, el gobierno es expresión de la mayoría de la cámara; aun cuando esta mayoría sea el resultado de una coalición de grupos, porque no existen partidos políticos y también porque en su aspecto degenerativo puede presentarse como una camarilla de diferentes jefes de grupo o como grupo de seguridad del cuerpo del presidente del consejo. En segundo lugar, el gobierno que se encuentre en abierta divergencia con la mayoría de la cámara de diputados sobre una cuestión política (son palabras textuales de Cavour) debe entrar en crisis. Aspecto degenerativo de esta expresión es la apreciación de la situación, como desfavorable al gobierno, sin el voto contrario de la cámara, lo que permite el regreso del gabinete en funciones, con o sin nuevos integrantes, es decir, con un trabajo de simple táctica parlamentaria, sin el debido relieve político. En fin, pero *ante omnia*, la crisis gubernamental obliga a la Corona a una designación precisa, que resulta de la votación y de la relativa formación de los grupos parlamentarios. Si la designación recae sobre un grupo incapaz de mantener el peso del gobierno, es decir, de hacerse de una mayoría, la Corona procede, ante el requerimiento del jefe del gabinete saliente o designado, a la disolución de la cámara de diputados y a la convocación de los comicios para que sea posible *una* mayoría de gobierno (no la mayoría que gustaría a la Corona).
> Aspecto degenerativo de esta práctica normativa es el otorgamiento del cargo presidencial independientemente de la situación objetiva, es la injerencia directa de la Corona en la lucha electoral, con la consecuente responsabilidad ante la constitución. Estas normas son definidas por la experiencia política del decenio: definidas, en el sentido de que recogen los consensos más autorizados, en el sentido de que se han venido formulando para responder a las exigencias de dar un reglamento liberal a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.[25]

Rectificaré en parte esta síntesis de Perticone, observando que las normas indicadas por él no bastan para definir el régimen parlamentario, y que no existe un régimen que, como tal, pueda definirse en

abstracto. Sólo existe la experiencia clásica del régimen parlamentario inglés, sistema completo y armónico, dentro del cual, en la fase de su plena madurez, se lleva a cabo una circulación de la vida política autónoma, aunque con reservas. Entonces, el término de comparación no puede ser una elaboración abstracta, nacida en el cerebro de algunos juristas, sino la experiencia histórica concreta de Inglaterra: y un régimen sólo puede llamarse parlamentario en buen derecho, en la medida en la que al menos en sus características esenciales logre reproducir este modelo concreto. De otra manera se producen aquellos errores semánticos que vician luego cualquier razonamiento.

Ahora, la regla de la mayoría y en consecuencia la del gobierno fundado sobre la mayoría parlamentaria, con el debilitamiento de la prerrogativa real (reducida casi a una función de certificación) mediante la consulta electoral —hasta que el cuerpo electoral exprese una mayoría capaz de sostener a un gobierno, cuando la Corona no logre identificar en la cámara a una mayoría válida—, es un importante aspecto del sistema parlamentario, pero no es todo el sistema. Un determinado sistema electoral, apto para promover un sistema determinado de partidos, es un aspecto igualmente esencial y al mismo tiempo es un presupuesto.

El distrito uninominal de mayoría relativa y el consecuente bipartidismo inglés, son entonces aspectos del gobierno parlamentario tan esenciales como la regla abstracta de la mayoría: porque precisamente es a través de la dinámica de la ley electoral y la consecuente configuración de los partidos que asume forma concreta la regla misma de la mayoría con las consecuentes relaciones constitucionales entre Corona y gobierno, entre gobierno y mayoría parlamentaria, entre mayoría parlamentaria y cuerpo electoral.

Los aspectos que Perticone llama "degenerativos" serían tales sólo en presencia de un auténtico sistema parlamentario, fundado sobre una ley electoral idónea para crear con facilidad una mayoría parlamentaria, y para simplificar el juego político de manera tal que se pueda exigir al elector una decisión simple, concreta, comprensible y, por ello resolutiva, eficaz y democrática. Pero, el distrito uninominal de dos turnos de elección, vigente en el Piamonte, y después en Italia, no pertenece al sistema (parlamentario), más bien, constituye su negación, en cuanto no es eficaz para integrar claras y elementales formaciones políticas, ni dar entendibles respuestas electorales, ni integrar mayorías u oposiciones homogéneas. Es el sistema ideal para las trampas políticas entre notables: ya en la proximidad del primer turno y en vista de la posibilidad de un segundo turno, los acuerdos se imponen

para golpear desde el inicio (del proceso electoral) o para consolidar al candidato más favorecido en el distrito. Con frecuencia estos acuerdos se llevan a cabo entre el primero y segundo turnos, para excluir a quien, en el primer turno, hubiera logrado la mayoría relativa.[26] Un sistema tal, exaspera el individualismo político, estimula la clientela pequeña, elude en buena medida a la auténtica voluntad del elector condicionado por las trampas entre los candidatos (y entre los grupos o partidos que lo sostienen), alienta la multiplicación y la confusión de las formaciones (políticas). Todavía, no elude tanto a la auténtica voluntad electoral como a los refinados mecanismos de escrutinio de lista y de representación proporcional, ni es tan eficaz como éstos para transferir el poder efectivo fuera del parlamento y despedazar la unidad y funcionalidad del orden jurídico; la personalidad de los candidatos, la autonomía de los diputados con este sistema electoral no es aniquilada desde el principio; el poder puede permanecer en el parlamento; la voluntad de la asamblea, cuando se ha constituido, se determina dentro de la asamblea y no fuera de ella, y sus integrantes no tienden a caer al nivel de discos de gramófono, como sucede con frecuencia con el escrutinio de lista y el proporcionalismo. La voluntad de la asamblea, sin embargo, se determina confusamente, y la función del gobierno se cumple mal, precisamente debido a que las bases del gobierno son inciertas y confusas. La asamblea que no logra expresar un gobierno estable y válido, tiende ella misma a gobernar en forma confusa. En esta condición, en estado puro, sin influencias y substituciones, el sistema seudoparlamentario inevitablemente se precipita hacia el sistema asambleísta, y hacia su crisis inevitable.

En Francia, un sistema de este género, en el lapso de tiempo ocupado por la larga y relativamente estable experiencia italiana con la monótona alternancia de casos, precipita y es nuevamente fortalecido varias veces hasta llegar a la actual experiencia golista. En Italia, dos correcciones fundamentales, que colaboraban y se oponían, permitían tal continuidad y también alguna eficacia, al menos en los momentos mejores: el paternalismo de la dinastía y el paternalismo del jefe de gobierno; ambos, pero más el segundo, se fundaban en prácticas más o menos arbitrarias y corruptas.

El régimen seudoparlamentario italiano, nacido del esfuerzo inconcluso de Cavour, coloca al poder en una situación cuanto más ambigua e incierta. En teoría, su sede es la cámara de diputados, que debería

ser la expresión de la soberanía del cuerpo electoral y que funda su supremacía sobre la pretendida representación del cuerpo electoral. En la práctica se ha visto, en nuestro caso, que aunque el poder se expresa formalmente como poder parlamentario es mucho más poder gubernamental y en parte poder real. Para contener al poder real es necesario que un *líder* parlamentario se cree una mayoría personal y la mantenga o más o menos la renueve continuamente, substituyendo las defecciones que ocurran. La mayoría surge del trabajo sobre el cuerpo electoral, con presiones y manifestaciones, y operando sobre los diputados, con seducción política y simple corrupción. La dinámica del sistema parlamentario inglés, en donde el cuerpo electoral expresa una mayoría parlamentaria definitiva, en la que los *líderes* más autorizados constituyen el gobierno por implícita designación popular y casi por derecho natural, está muy lejos de la dinámica de la experiencia italiana, que tiende directamente a cambiar las relaciones: cuando aparece un hombre de gobierno hábil, es él quien impone (con las presiones) o atribuye (con las manipulaciones) a los electores una determinada respuesta política; expresa una cierta composición de la asamblea, composición que no constituye una mayoría en sí misma, sino que ofrece al jefe del gobierno la posibilidad de integrar la mayoría con combinaciones idóneas, y adecuadas distribuciones de beneficios, y también, en cierta medida, con castigos políticos. Cuando tales trabajos tienen éxito la voluntad seudoparlamentaria alcanza su máxima eficacia y reduce, dentro de ciertos límites mínimos aunque sin lograr eliminarla jamás, la prerrogativa real, que tiene menor posibilidad de maniobra, pero bases más estables: éstas fundadas en el plano moral sobre un residuo de derecho divino, reverdecido y polarizado con los laureles del "resurgimiento", y sobre el plano político, en el difundido sentimiento de la peligrosa inestabilidad del sistema seudoparlamentario, así como de la contribución estabilizadora que se puede esperar de la monarquía y que en varias circunstancias se obtiene en la realidad.

La fatigosa tarea que incumbe al jefe del gobierno, de construir y reconstruir continuamente su poder, deja, por otra parte, a la monarquía posibilidades que no subsistirían en un verdadero régimen parlamentario. Porque la benevolencia del rey puede, en muchas ocasiones, condicionar en modo decisivo este proceso de construcción del poder, los hombres políticos son inducidos a pagar al rey su tributo: tributo de obediencia formal y también tributo de poder efectivo. Así, las grandes hornadas de senadores, que destruyen cualquier autonomía del senado y colocan a la alta asamblea en la imposibilidad práctica de resistir al gobierno, continúan hasta lo último —en mayor o menor medida

según las circunstancias— para consignar también nombres queridos por el rey. Y así pudo sobrevivir la intangible reserva real de los ministerios militares y la larga y arbitraria interferencia real en la diplomacia y en los asuntos exteriores, en donde, desde los tiempos de Cavour, iniciativas y tramas del jefe del gobierno y del rey con frecuencia contrastan y se sobreponen con poco respeto y poca lealtad recíproca.

En consecuencia, el poder seudoparlamentario, que viene surgiendo en Italia a través de la revolución del "resurgimiento", difiere de manera radical del clásico modelo inglés por su dinámica y por sus premisas, pero también difiere en lo que concierne a la delimitación de su esfera; aspecto, éste, que con frecuencia viene descuidado, pero que a mi parecer es muy importante e influye sobre la dinámica misma del sistema. El sistema seudoparlamentario italiano teóricamente tiende a usurpar todo el poder: no encuentra en otras instituciones valladares sólidos. Este no es el caso de Inglaterra, país del *Common Law*, es decir, de derecho no escrito, en donde la expansión siempre creciente del derecho escrito no ha llegado, ni siquiera en nuestros días, a destruir el sentimiento común y muy enraizado de la existencia de una ley fundamental del país: de algunos principios supremos y de algunas normas que de él derivan, y que están más allá del derecho escrito, y en donde la vasta esfera del autogobierno local no es presa directa del poder parlamentario.

En Inglaterra, una magistratura resguardada radicalmente de toda dependencia o seducción política y jerárquica tiene la función y la posibilidad de custodiar precisamente a la ley fundamental, mediante su autorizada interpretación del mismo derecho escrito. Este fondo jurídico diferente, sobre el que surge el poder parlamentario, se manifiesta entre otras cosas, todavía hoy en Inglaterra, hasta en las relaciones directas entre la magistratura y el parlamento, en donde aparece precisamente la soberanía del magistrado: en las controversias electorales, en la convalidación de las elecciones y en la materia de los juicios penales contra los diputados. Lo cierto es que el poder parlamentario inglés se mueve dentro de las riberas de resistentes límites preconstituidos y llega a ser el instrumento de la construcción del Estado de derecho, o de la regla de la ley, precisamente porque encuentra frente a sí en el tercer poder y en la ley no escrita un límite sólido. Los instrumentos paternalistas, intimidatorios y corruptores, con los que está construida la mayoría del jefe del gobierno en Italia, no hubiera podido encontrar así tan amplio y decisivo empleo, en presencia de principios jurídicos aceptados como supremos por la conciencia general, en

presencia de un poder judicial verdaderamente autónomo y en presencia de un sólido sistema de autogobierno local.

Entonces, desde este punto de vista y todavía más que desde el punto de vista de la dinámica interna del sistema, no sin razón, el régimen del "resurgimiento" fue definido como una sucesión de dictaduras parlamentarias o, mejor dicho, seudoparlamentarias. Dictaduras, por lo que se refiere al ejercicio y la base del poder del jefe del gobierno; dictaduras, por su esfera de competencias prácticamente ilimitada. El abuso habitual de los plenos poderes, de los decretos ley, de los estados de sitio, de las medidas arbitrarias de la policía, de las disoluciones (de gabinete) y de las hornadas (de senadores), de las prórrogas del parlamento y, sobre todo, de la incierta situación de los jueces —funcionarios del ejecutivo más que magistrados— son en conjunto la expresión y el instrumento de estas virtuales dictaduras, que sin renegar del principio del gobierno parlamentario, lo afirman y avalan de acuerdo a su conveniencia. Los "dictadores" de nuestro siglo —jefes, *führer*, compañeros, *caudillos*— han usurpado para ellos cualquier poder proclamando la caída definitiva del orden jurídico y social preexistente y reivindicando la titularidad y el ejercicio del poder como instrumento para la creación de un nuevo orden que después no surge, haciendo del "dictador" un prisionero de sí mismo. Pero el dictador parlamentario italiano del siglo pasado y de principios de este siglo, con medios discutibles y con retrocesos no recomendables, busca en sus expresiones más nobles (Cavour, Depretis, Giolitti) obtener el mismo resultado formal, y también, por otra parte, los mismos resultados sustanciales a los que llegaría por la dinámica espontánea de las instituciones, si tuviese verdaderamente la fortuna de operar en un sistema parlamentario y no en un sistema seudoparlamentario. Todas sus artes convergen con el fin de obtener el voto de confianza (del parlamento), y si finalmente el voto de confianza le falla, puntualmente se retira. Más bien se retira usualmente antes del voto, cuando éste se proyecta dudoso o negativo: para evitar que se concrete la situación y se le considere derrotado. Así mantiene la puerta abierta para un inmediato o próximo regreso a la cabeza de una combinación diferente de grupos en la que haya sustituido, con fuerzas quitadas a la oposición, las fuerzas que lo hayan abandonado o de cuyo apoyo dude. La crisis sin voto deja además un margen más amplio de decisión para el rey y permite a los políticos mayores posibilidades para manipular el apoyo real.

En esta práctica, todas las libertades resultan ser poco consistentes, sobre todo estar poco garantizadas, pero no son jamás renegadas, al menos en principio. La misma necesidad connatural al sistema y fun-

damental para pasar fácilmente, poco a poco, de las posiciones del gobierno a las de la oposición y viceversa, requiere del respeto sustancial de las libertades civiles y políticas, porque todos tienen interés en no entorpecer las prácticas de la oposición, al menos de la oposición que observa las reglas del juego y que se mantiene dentro del régimen.

Este es el régimen impuesto por las circunstancias a una élite de gobierno sinceramente liberal, llamada a operar en condiciones de extrema dificultad, no sólo a causa de la impreparación política del país sino también a causa de la estructura misma de las instituciones. El acontecimiento extraordinario de la revolución nacional y liberal requería de un ejecutivo estable, concentrado y fuerte. Pero, la falta de una ley electoral idónea para crear un ejecutivo tal en presencia de la monarquía (y la ignorancia de la misma naturaleza del problema) hacía imposible la formación y la sobrevivencia de los gobiernos si no era a través del apoyo real y de la manipulación electoral y parlamentaria. La monarquía permanecía así, aunque en la sombra, como parte sustancial de aquel juego de poderes que encontraba todavía, puntualmente, su epílogo formal en los votos de la cámara. Por otra parte, la presencia monárquica, mientras contribuía a conferir al sistema alguna estabilidad cierta, hacía imposible el surgimiento de un ejecutivo directamente consagrado por el voto popular y, por ello, autorizado, como el ejecutivo norteamericano, y capaz de realizar frente a las asambleas, sobre la base de una legitimación idéntica, una válida división de los poderes.

El reforzamiento del ejecutivo, mientras subsistiera la monarquía y el Estatuto Albertino quedara como ley fundamental, no podía ser intentado sino en el sentido de un regreso a la prerrogativa real, precisamente según la letra del Estatuto. Se presentaba, en consecuencia, como una operación reaccionaria, contraria a la corriente histórica y al espíritu del tiempo, como bien se vio cuando en la crisis de finales de siglo afloraron veleidades en esa dirección. Entonces era necesario e inevitable que el ejecutivo continuase buscando apoyo, en alguna medida, en la Corona y, en mayor medida, en las manipulaciones electorales y parlamentarias.

NOTAS

[1] En cambio, empieza aquí una evolución de la cual no ha sido todavía escrita la historia, ni yo pretendo escribirla. Quisiera, si acaso, sólo haber estimulado a alguien para emprender seriamente esta empresa. Como observa Amorth, A., en su compendio, óptimo ensayo sobre *Vicende costituzionali italiane dallo Statuto albertino alla Costituzioni repubblicana*, Milano, 1951, p. 816, a cuya cuidadosa bibliografía remito, "estudios orgánicos y completos de historia constitucional faltan casi completamente en Italia, así que no es conveniente orientar al lector hacia publicaciones de fondo que le permitan seguir los acontecimientos de los ordenamientos y de las instituciones". Un primer esfuerzo notable (después de los desorganizados trabajos de G. Arangio Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, Firenze, 1898; y de Cilibrizzi, S., *Storia parlamentare politica e diplomatica d'Italia, da Novara a Vittorio Veneto*, Napoli, Soc. Ed. Dante Alighieri, 1925, 8 vols. lo encontramos en el (tal vez breve pero informadísimo, y como siempre, penetrante y original) libro de Perticone, G., *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, Roma, 1960. Ver también a Marongiu, A., *Parlamento e governi nella storia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè, 1952; La Torre, M., *Cento anni di vita politica e amministrativa italiana (1848-1948)*, Firenze, 1952.

[2] Citado por Racioppi, F., e I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, UTET, 1909, vol. III, p. 384.

[3] *Cfr.*, Passavanti, E., "La formazione e il programma del ministero Balbo", en *Rassegna di storia del Risorgimento*, 1914, p. 823 y ss.

[4] La ley electoral del 17 de marzo de 1848 para la elección de diputados al parlamento subalpino denota la influencia de las leyes electorales de la monarquía francesa de 1830: distrito uninominal con balotaje.

En Francia, el distrito uninominal, así como la elección de dos o más turnos, se remonta a la ordenanza real del 24 de enero de 1789. Por lo que se refiere a los representantes del tercer estado, una vez que los ciudadanos "activos" habían elegido a sus delegados con el encargo de elegir a los diputados, el art. 47 declaraba: si la selección de la asamblea no ha sido determinada todavía mediante la mitad más uno de los sufragios, en el turno sucesivo (tercero) la selección deberá ser limitada entre los dos candidatos que han alcanzado el mayor número de votos en el turno precedente de elección (*cfr.*, Lachapelle, G., *Les régimes électoraux*, París, Colin, 1934, pp. 9-10). Hasta la adopción del sufragio universal (1848) las discusiones sobre el sistema electoral versan sobre la extensión del voto y no tanto sobre la técnica electoral. De 1848 a 1852 tuvo vigencia en Francia el escrutinio mayoritario de lista (es decir, plurinominal) de un turno prácticamente: era declarada vencedora la lista que recogía el mayor número de sufragios, bajo la condición, fácilmente superable, que hubiese reunido al menos 2,000 votos. El decreto del 2 de febrero de 1852, bajo el II Imperio, restablece el escrutinio de dos turnos del distrito uninominal, diferente todavía de aquel vigente bajo la monarquía; en cuanto al segundo turno, se podían presentar también nuevos candidatos (denominado escrutinio libre de dos turnos). Para Lachapelle (*op. cit.* pp. 54-55) este nuevo tipo

de escrutinio de dos turnos, fue deseado por Napoleón III para favorecer las maniobras del ministerio de asuntos internos y de sus prefectos: *Les candidats pourront se présenter librement au premier et au second tour de scrutin; comme, a ce second tour, la majorité relative suffit, il est évident que, en divisant les voix de l'opposition notamment en présentant des candidats de même nuance, on permet au candidat officiel de recueiller plus aisément la pluralité des suffrages.* Caído el imperio, retornó en vigencia, para la elección de la asamblea nacional de 1871, la ley del 15 de marzo de 1849 (escrutinio mayoritario de lista prácticamente de un solo turno). Se adoptó esta ley porque no hubo tiempo para elaborar una nueva ley electoral conforme a los principios republicanos. Una ley del 18 de febrero de 1873 modificó la situación electoral en cuanto que sustituyó la mayoría absoluta por la simple mayoría. Divididos entre realistas y bonapartistas, quisieron con esta cláusula reservarse la posibilidad de formar una coalición contra los republicanos del segundo turno (*cfr.*, Duverger, *L'influenza dei sistemi elettorali sulla vita politica, cit.*, p. 78). Igualmente, por un cálculo de la derecha se llega a la conclusión de abandonar el escrutinio de lista. La ley de 30 de noviembre de 1875 restableció el escrutinio uninominal de dos turnos, instaurado en 1852, porque se prestaba mejor a las maniobras de las autoridades administrativas con las que los conservadores contaban. Tanto los conservadores como los republicanos de 1875 se engañaban sobre la importancia, para sus fines, del distrito uninominal o plurinominal (no se estaba ya en el clima semidictatorial del II Imperio). Tan es verdad que, aunque los republicanos lograron introducir en 1885 nuevamente el escrutinio de lista (distrito uninominal), no dudaron todavía en regresar al colegio uninominal *(arrondissement)* después de las elecciones desfavorables para ellos de 1889. El escrutinio de lista, en efecto, había aventajado a la corriente plebiscitaria surgida con Boulanger, favoreciendo las nuevas personalidades políticas frente a aquellas que obtenían un crédito local y dando la preeminencia a los programas generales y vagos respecto a los programas más limitados y locales.

Todavía el elemento más determinante era el doble turno de escrutinio. Servía a aquellas mayorías que disidentes sobre problemas del gobierno, sin embargo, estaban confiadas en poder reconstituir, eventualmente, su unidad frente los electores para combatir a un adversario común (por ejemplo: los republicanos divididos en oportunistas y radicales, unidos contra los conservadores-monárquicos; de igual manera, los conservadores-monárquicos divididos en bonapartistas y realistas unidos contra los republicanos). Todavía el sistema ha contribuido las más de las veces a perpetuar las divisiones en las que había tenido su origen (Duverger, *op. cit.*, p. 83). Es interesante notar que, en caso de haber maniobras de la autoridad administrativa para favorecer al candidato del gobierno, naturalmente en el distrito uninominal, la función del escrutinio de dos turnos es diferente de aquella desarrollada en caso de mayorías disidentes sobre cuestiones del gobierno, pero que quieren unirse para combatir al peligro común. Ver las observaciones arriba señaladas por Lachapelle para 1852, y de Duverger para 1873. Concluyendo, el escrutinio de dos turnos o era requerido para favorecer las maniobras de las autoridades administrativas en el distrito uninominal, o para unir aquellas formaciones que se presentaban divididas y no compactas, y que temían a la unidad y lo compacto de sus adversarios comunes.

Lo anterior nos sirve para entender a los integrantes de la comisión encargada de redactar la ley electoral piamontesa de 1848 (de la que Cavour formaba parte), a quienes faltaba casi totalmente el conocimiento de los efectos de los diferentes sistemas electorales (la ciencia política moderna ha puesto en evidencia las diferencias entre distrito uninominal de un solo turno y el de dos turnos, sólo el primero exige enérgicamente la agregación entre las fuerzas sociales y el bipartidismo). El problema predominante para los creadores de la ley piamontesa fue el criterio con el cual se extiende el derecho de voto a la población. La voluntad de dar vida a

un parlamento compuesto por personalidades conocidas y de relieve hizo optar por el distrito uninominal. El escrutinio de dos turnos fue recibido, sin crítica, después de la experiencia francesa. El problema predominante llega a ser otro cuando, como sucedió en Francia en 1848, se concede el sufragio universal. Con eso, de hecho, el equilibrio interno más o menos estable de las asambleas representativas entra en crisis. Es comprensible porque, en adelante, pone atención sobre las modalidades de las elecciones con el fin de encontrar las técnicas para apoyar a los partidos que se quiera favorecer.

[5] Ver también a este respecto las claras observaciones sobre el sistema constitucional inglés de Hermens (*Verfassungslehre, cit.*, p. 253 y ss).

[6] Me sirvo del resumen de Sardo, G., "Le assemblee elettive del'48", en *Storia del Parlamento Italiano*, Palermo, Flaccovio, 1963 (bajo el cuidado de N. Rodolico), vol. I, p. 291 y ss.

[7] *Op. cit.*, p. 408.

[8] En esto la doctrina no estaba de acuerdo. Bajo el Estatuto Albertino se crearon tesis opuestas: según algunos, el acto del nombramiento de senador era una prerrogativa real personal; la convalidación por el senado no constituía en modo alguno una participación en el nombramiento de los mismos senadores, sino que seguiría siendo solamente "un juicio de los títulos" necesarios para el nombramiento de senador (Orlando, Codacci Pisanelli, Pagliano y otros). A su vez, otros consideraban tal nombramiento como un acto responsable del poder ejecutivo, moderado por la competencia exclusiva del senado para juzgar sobre la validez de los nombramientos. Así, el nombramiento del senador habría sido un acto complejo, resultante del conseso de los órganos (Pierantoni, Saredo, D'Ovidio, Cremona y otros).

[9] Por lo que se refiere a los plenos poderes, es interesante, antes que nada, hacer notar que tal figura jurídica, antes de la Primera Guerra Mundial fue entendida por la doctrina y por la práctica constitucional en sentido general como una concesión de facultades del Parlamento al gobierno, en la que se comprendía a todas las formas de legislación delegada, por ejemplo, la formación de los textos únicos. Después de la Primera Guerra Mundial se buscó delimitar el concepto de *plenos poderes*, con relación a los casos de guerra exclusivamente. Aceptando esta especificación del significado de *plenos poderes*, se puede decir que desde la concesión del Estatuto Albertino hasta el final de la Primera Guerra Mundial los plenos poderes fueron decretados en cuatro ocasiones. Con la ley del 2 de agosto de 1848 se dio investidura al gobierno del rey "durante la actual guerra de independencia de todos los poderes legislativos y ejecutivos" con el fin de emanar "por simples decretos reales, y bajo la responsabilidad ministerial, salvo las instituciones constitucionales, las acciones que serán necesarias para la defensa de la patria y de nuestras instituciones". La ley de 25 de abril de 1859 (con base en la cual fueron promulgadas la ley comunal y provincial y la ley electoral extendida después a todo el reino), además de conceder los plenos poderes con una fórmula similar a la empleada en 1848, señala limitaciones en algunas libertades constitucionales. De esta manera las tres leyes promulgadas en 1866 sobre los plenos poderes, además de las comunes disposiciones, agregaron la facultad (ley del 28 de junio de 1866) de proveer a las reformas que necesitaban las administraciones centrales y las administraciones que de ellas dependían. Con la ley de 22 de mayo de 1915 se delegaban al gobierno, además de los plenos poderes acostumbrados, poderes excepcionales en materia tributaria.

En el mismo intervalo de tiempo se dieron numerosos casos de declaración de estado de sitio: en Génova por decreto real de 3 de abril de 1849, después de insurrecciones por motivos no muy claros; en Cerdeña, provincia de Sassari, por decreto real de 29 de febrero de 1852, luego de delitos principalmente económicos; en las provincias sicilianas, por decreto de 17 de agosto de 1862, a causa de las sublevaciones provocadas por Garibaldi en la tentativa de conquistar a Roma; por decreto real de 20 de agosto del mismo año, en las provincias napolitanas, en las que se temía el paso de Garibaldi por el estrecho; por decreto real de 9 de enero de 1894, nuevamente en las provincias sicilianas, como consecuencia de las sublevaciones provocadas por los grupos sicilianos; por decreto real de 16 de enero del mismo año, en la provincia de Massa Carrara, después de graves movimientos revolucionarios; por decretos reales de 7 y 9 de mayo de 1898, en las provincias de Milán, Florencia, Livorno y Nápoles, después de graves desórdenes provocados por el aumento en el precio del pan (*cfr.*, O. Ranelletti, "La polizia di sicurezza", en *Trattato di diritto amministrativo de Orlando,* vol. IV, parte I, p. 1190 y ss). El estado de sitio fue proclamado, no por acontecimientos políticos sino por calamidad pública (el terremoto), también en las ciudades de Messina y Reggio Calabria por decreto real de 28 de diciembre de 1908.

Por lo que se refiere a los decretos-ley, en el periodo que va de la concesión del Estatuto Albertino hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial, se han podido contar un centenar. En los años de guerra, el número de los decretos-ley y de los decretos de "tenientazgo" eran en promedio 80 al mes. Esta práctica continuó también en los años sucesivos hasta el final de la guerra: por ejemplo, en la *Gazzeta ufficiale del regno* de 1921 se pueden contar en promedio unos 60 o 70 al mes. De estas cifras se intuye que un gran número de decretos-ley no eran controlados por el parlamento, precisamente por falta de tiempo (se ve la práctica de las convalidaciones en bloque). A este propósito se debe tener presente que durante la guerra, a diferencia de los parlamentos francés e inglés, el parlamento italiano en vez de sesionar casi permanentemente se reunió menos que en tiempos de paz. Para una crítica estrictamente jurídica del uso de los decretos-ley, en el periodo posterior a la Primera Guerra Mundial, véase R. Cerciello, "L'ammissibilita dei decreti-legge nel diritto positivo postbellico", en *Riv. dir. pub.*, 1923, esp. p. 468 y ss). La jurisprudencia, no obstante que la doctrina prevaleciente consideraba inconstitucional, respecto al derecho positivo italiano, la emanación de los decretos-ley, no se opuso jamás a su aplicación, al menos hasta 1922; *cfr.* D'Amelio, "Ancora dei decretilegge", en *Riv. dir. pub.*, 1925, p. 89 y ss.

[10] La historia del esfuerzo para imponer una disciplina normativa al ejecutivo, el surgimiento del gobierno del rey, y en el seno de éste la aparición del presidente del consejo como primer ministro —jefe de gobierno— está hecha con gran acopio de datos y mucha dedicación por Picella, Nicola, "L'organizzazione dell'amministrazione centrale dall'unità d'Italia ad oggi" (en *Amministrazione civile*, núm. 47-51, abril-agosto, 1961). Se nota que esta normativa, bajo el régimen estatutario, podía aparecer en contraste con la letra del mismo Estatuto. Mientras que en el régimen republicano la figura jerárquica del presidente del consejo está afirmada en el primer inciso del artículo 95 constitucional, en el tercer inciso prevé una disciplina completa por ley de toda la estructura del gobierno. El hecho de que tal disciplina no haya sido dada no puede asombrar, porque una estructura definida y rígida del ejecutivo es poco aconsejable para el sistema parlamentario, y menos todavía con el sistema proporcional, en donde la estructura del gobierno no puede dejar de reflejar las modificaciones continuas de los equilibrios entre partidos. En donde, en otras palabras, el otro gobierno no puede ser sino la sombra del parlamento, o la sombra de los partidos. Es interesante la insistencia de tales dificultades desde los inicios del régimen prefascista hasta los veinte años posteriores al

fascismo. Se trata de una dificultad significativa, que expresa una de las más desafortunadas continuidades entre los dos regímenes.

[11] Véase, por ejemplo, el gobierno así llamado "nacional" de 1931, formado por el partido conservador con el apoyo de los liberales y de algunos diputados laboristas. Sobre los acontecimientos político-constitucionales de este gobierno y sobre la posibilidad en particular de Jorge V para intervenir en el juego político, consúltese a Hermens, *Verfassungslehre, cit.*, p. 267 y ss.

[12] Todavía hoy, si bien la ciencia política ha puesto de relieve la influencia de los sistemas electorales sobre el número de los partidos, sobre su estructura y su ideología, muchos estudiosos de los problemas político-constitucionales se inclinan por olvidar este elemento determinante. Así, por ejemplo, un jurista ilustre como Gerhard Leibholz, en sus más de cuarenta años de estudios sobre los temas de la democracia liberal, no toma en consideración los sistemas electorales sino para sostener brevemente y sin demostrarlo que el proporcional es el sistema electoral apto a la moderna democracia de masas: *cfr.*, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe, Müller, 1958, p. 111. Recientemente un joven estudioso ha demostrado cómo en el tiempo de la República de Weimar con régimen proporcional, la crisis económica influía constantemente sobre el número de los partidos y sobre el aumento de los extremistas, tales como los nacionalsocialistas. "Al contrario —sigue diciendo el autor— la comparación con las experiencias de los otros países muestra que con el sistema mayoritario el descontento social lleva a un cambio del gobierno al interior del sistema democrático existente.": W. Kaltefleiter, *Wirtschaft und Politik in Deutschland*, Köln und Opladen, Westdeutscher Verlag, 1966, p. 94.

[13] Recordado en G. Perticone, *Il regime parlamentare nella storia dello statuto albertino*, Roma, Ed. dell'Ateneo, 1960, pp. 34-35.

[14] El artículo 6 del proyecto de ley para la unión de la Lombardía y de las cuatro provincias venecianas a los Estados sardos, presentado en la cámara el 15 de junio de 1848, señalaba: "El gobierno del rey no podrá concluir tratados políticos y de comercio, ni hacer nuevas leyes, abrogar o modificar las existentes, sin concertarse previamente con un grupo de consulta extraordinario, compuesto por miembros actuales del gobierno provisional de la Lombardía. Y en cuanto a las cuatro provincias venecianas, arriba indicadas, con un grupo de consulta extraordinario compuesto por dos delegados de cada una de las provincias." Revel, en la junta de 5 de julio de 1848, después de que ya habían sido aprobados por la cámara los artículos de la ley en cuestión, relativos a la unión inmediata de la Lombardía y de las cuatro provincias venecianas a los Estados sardos, proponía la siguiente enmienda al artículo 6: "Quitar las palabras: *ni hacer nuevas leyes, abrogar o modificar las existentes* y agregar al final del artículo: *El gobierno del rey no podrá, asimismo, hacer nuevas leyes, abrogar o modificar las existentes, sin concertarse con el grupo de consulta arriba indicado, aumentado con dos miembros de cada provincia tanto de la Lombardía como de Venecia.*" Pero la cámara aceptó en su lugar la forma dada al artículo segundo por la comisión (reunión de 5 de julio de 1848). En la sesión del día siguiente Revel, ministro de las finanzas, pidió la palabra y entre otras cosas dijo: "Quince días atrás (el gabinete) dio a Su Majestad su dimisión en conjunto, dimisión, digo, que fue motivada no por las disidencias que existían en el seno del gabinete, sino únicamente por un principio constitucional y político —el venir ampliándose las condiciones del país, al venir aumentando la gran familia— se tuvo que agregar al gabinete otros miembros de esta nueva familia. Desde el día en que tuvo lugar su dimisión ocurrió

en el gabinete alguna disidencia parcial, de la que esta cámara ha podido darse cuenta y no es el caso en el que yo deba entrar. Cuando Su Majestad recibió la decisión del gabinete, Su Majestad se dignó honrar a mi colega Ricci y a mí para la formación de uno nuevo. Estábamos dispuestos a hacerlo, sin importar las dificultades que encontráramos; lo habíamos empezado a formar, y casi lo hemos terminado, integrándolo en parte con hombres de las nuevas provincias lombardas y en parte con hombres de los antiguos Estados. Pero, ahora, después del voto emitido ayer en la noche (sobre la enmienda Revel al artículo 6), después del voto de la cámara —no diré de desconfianza— se dio a entender que el gabinete del que formó parte ya no tiene la confianza política y constitucional, así que después de un consejo tenido por el mismo esta mañana, se estableció que yo, a nombre de mis colegas, fuese a comunicar a Su Majestad que nosotros no podíamos ya asumir esta honra, y rogar a Su Majestad endosara este cargo a otras personas. Sin embargo, mientras tanto, nosotros seguiremos con las riendas del gobierno hasta la constitución de un nuevo gabinete (profundo silencio)." *Cfr.*, *Atti del parlamento subalpino. Camera, 1848*, p. 291; y Sardo, G., *op. cit.*, p. 353 y ss.

[15] Ennio di Nolfo se refiere así: "Sin embargo, en tanto se cumplía otro advenimiento, en el que confiaba Gioberti para regresar al poder. Y confiaba demasiado ya que las manifestaciones populares de protesta, cambiando contra el más inocente de los presuntos culpables de la dimisión del abad, es decir, contra Angelo Brofferio, estuvieron a punto de transformarse en sangrientos incidentes. Después de su última audiencia con el soberano, Gioberti no había ocultado la determinación a la que había llegado, siendo necesario que ella se diera a conocer entre el público para medir sus efectos. El efecto logró lo que Gioberti esperaba y así lo hizo creer, pero ¿esas manifestaciones eran espontáneas? Gioberti escribió después que él había decidido no retomar el gobierno a menos que el pueblo no manifestara claramente que aprobaba su política y que se debía de abstener de provocar en cualquier manera las manifestaciones en su favor 'como aquellas que habrían sido inútiles si no eran sinceras, espontáneas, universales'. Recurrir a los amigos habría podido restituirle momentáneamente el poder, 'pero no la posibilidad de ejercerlo'. Sin embargo, actuar de manera tal que las manifestaciones se lograran con más eficacia, que sus frutos fueran más fáciles de recoger le era útil, indudablemente. Rattazzi lo acusó de tener relación directa con algunos jefes de la guardia nacional de Turín, quienes eran efectivamente *magna pars* en las manifestaciones populares. Gioberti no negó el celo de la guardia nacional, más bien se vanagloriaba de ello 'como de un testimonio público de generosa confianza' ": *Cfr.*, di Nolfo, Ennio, *Storia del Risorgimento e dell'unità d'Italia*, vol. VI, 1959, pp. 135-136; *Cfr.*, también Rattazzi, U., *Intorno ad alcune asserzioni che si leggono nell'opera del "Rinnovamento Civile d'Italia" di V. Gioberti*, Torino, 1851, pp. 15-16. Rattazzi, entre otras cosas, afirma explícitamente haber estado presente mientras que un pariente de Gioberti le comunicaba exaltado que se habrían hecho manifestaciones en su favor.

[16] C. Spellanzon resume así el planteamiento (*Storia del risorgimento, cit.*, vol. VI, p. 74). "El 11 de mayo él dirigió un breve escrito a sus electores; pocas páginas, dirigidas a explicar los resultados de su conducta, no ya los fundamentos de sus convicciones muy conocidas como para requerir de divulgación ulterior. Pedía confianza, apoyo, ayuda: 'Tengo derecho a que me tengáis confianza', decía 'no como hombre capaz, sino como hombre honesto y leal' e igualmente pedía confianza para sus colegas porque 'si sus opiniones y sus proyectos no hubieren estado en perfecto acuerdo con los míos, con mi pasado y, espero, con la ayuda de Dios, con mi futuro, yo no estaría en donde estoy'. Pretendía reconquistar la fuer-

za moral y material que era 'gozne de cualquier Estado' 'tanto en los órdenes internos, como en las relaciones con el exterior'. Confiaba, respecto del primer punto, en lograr el resultado sobre la sola base necesaria: 'la opinión del universal, del verdadero pueblo. Éste no padecería si se diese marcha atrás al Estatuto, ni por las ideas de nacionalidad y sobre todo que se restaurase la influencia de la aristocracia. No quisiera ni siquiera que se renovara el despotismo de la demagogia, el despotismo de plaza', y convenía que fuese asegurado contra los dos peligros. Y aunque bien se dijera 'que el pueblo quiere sobre todo la libertad', sería más exacto decir 'que el pueblo quiere sobre todo el orden', sintiendo que en el orden 'está la suma de la libertad', convenía que éste fuese restablecido en la ley, en la rígida legalidad. Las perturbaciones recientes habían relajado los órdenes del Estado y de las diferentes administraciones, y la falta de disciplina se hacía sentir en todas partes. Orden, significaba restablecer estas autoridades. 'Ni absolutismo ni república, ni mucho menos anarquía, tal es nuestra empresa'. En su lugar, una administración fuerte que pusiese en silencio las intrigas de la *Giovane Italia*, que proveyera en el interés de todos una reforma de la policía, que diera la ejército toda la fuerza de la que era capaz, pero no buscándola sólo en la cantidad sino en la calidad, con ventajas financieras también. Éstos son, en sustancia, los principios de la política interna que conduciendo a la reconstrucción de un fuerte organismo estatal, permitirían también la reconstrucción en el exterior de la reputación piamontesa. Entonces llegaría el momento de retomar el programa italiano: 'unión de los príncipes entre ellos, y unión de los pueblos con los principios de los órdenes constitucionales'. Y, porque los celos recíprocos desunen, convenía actuar de tal manera que fueran disipados: 'conviene reasegurar a cada Estado italiano contra los proyectos desleales de engrandecimiento y persuadirlos de que la verdadera política de Italia es la benevolencia, no la envidia; la unión, no la discordia'. Frente a estas perspectivas futuras estaba después la cuestión inmediata ¿cómo responder a los últimos acontecimientos? No había dudas. 'La desventura y los errores pasados han hecho que la guerra sea imposible; pero, para la nación, para el rey, y para nosotros, lo proclamamos de cara al mundo. Será siempre, igualmente imposible, el deshonor'." Para consultar el texto integral del planteamiento ver *Gazzetta Piemontese*, del 11 de mayo de 1849.

[17] "De muchas partes llegaban peticiones para pedir la confiscación de los bienes eclesiásticos, la adopción del sistema del clero asalariado, la abolición del foro eclesiástico, hasta la igualdad total del ciudadano sobre el plano del derecho penal y del derecho civil. En efecto, se trataba de reformas que ya en otros Estados había aceptado y sufrido la santa sede, pero sobre las que se resistía en Piamonte, más por motivos políticos que por verdaderas y propias exigencias religiosas." (Sardo, G., *Dal ministero Gioberti all'ingresso di Cavour nel governo, cit.*, vol. II, p. 189.)

[18] Bianchi, N., *Le lettere di Massimo d'Azeglio a Emmanuele d'Azeglio,* Torino, 1883, p. 61.

[19] *Cfr.*, Sardo, G., *op. ult. cit.* pp. 333-336.

[20] Sesión del 16 de marzo de 1850, *cit.* por Sardo, G., *op. ult. cit.*, p. 462.

[21] Para darse cuenta del violento odio clerical contra los autores del "resurgimiento" italiano, bastaría leer las crónicas de la "Civiltà Cattolica", citadas por Alatri, P., en su antología *L'unità d'Italia,* vol. II, p. 397 (Roma, Editoris Riuniti, 1959): "El 4 de abril de 1860 tuvo lugar la primer reunión del parlamento bajo la presidencia del general Quaglia, decano por edad... él murió dos días después.

Un ataque de apoplejía quitó también la pluma de la mano de Bianchi Giovini, que cada domingo blasfemaba contra Dios, la Virgen y sus santos en su *Unione* en donde había emprendido dictar una historia de los papas para el uso del pueblo... Murió repentinamente el diputado Cornero, relator de una ley contra la iglesia. Tuvo la misma suerte el diputado Buffa, y nadie ignora el deplorable fin del diputado Gioberti. Los fuertes espíritus atribuyen todo al acaso, pero el pueblo entre nosotros ve la mano de Dios... Si hay muerte que llegue de golpe, es clarísima la importancia de una nueva venganza celestial; esta es la muerte del conde de Cavour... Dos días después de la muerte de Cavour, moría en Turín Guglielmo Stefani. Emigrado de la Sicilia al Piamonte sin un centavo se opuso contra la agencia telegráfica... El 18 de junio el caballero Dabormida, general comandante de artillería, estaba en el arsenal cuando fue atacado por la apoplejía... También, los menos creyentes comienzan a pensar en las muertes imprevistas que suceden entre nosotros y citan una larga serie. Pinelli acabó imprevisiblemente en Turín, todavía en buena edad. Siccardi fue acabado por una enfermedad que, después de muchos sufrimientos, lo condujo al sepulcro. Buffa, uno de los más ardientes autores del liberalismo hostil contra la iglesia, muere en edad joven. Farini va a Nápoles con el yerno, y las fiestas del matrimonio fueron sucedidas muy pronto por el funeral. Montezemolo va a Sicilia y su hija predilecta deja ahí la vida. Después el conde de Siracusa, único traidor de su familia, muere repentinamente..." Este impresionante documento, ciertamente no aislado, de violencia ciega y de casi terrorismo ideológico encuentra, por otra parte, su verificación, aunque con términos diferentes pero con el mismo espíritu, en documentos pontificios de entonces y de después. Es necesario meterse de lleno en esta atmósfera, no para darse cuenta del coraje moral que necesitaban los protagonistas del "resurgimiento", sino para apreciar su equilibrio y moderación y, sobre todo, para comprender las dificultades excepcionales que en tales condiciones presentaba la construcción de un régimen de libertad, y las taras y las debilidades que aquel régimen, aunque victorioso, estaba destinado a llevar consigo. Que el régimen liberal del "resurgimiento" haya sido, no obstante todo, verdaderamente liberal (y que con la libertad haya atraído gradualmente al resentimiento clerical, sin dejarse llevar por las sugerencias de un anticlericalismo de la misma clase del clericalismo de la *Civiltà Cattolica*) constituye su auténtica gloria y el motivo profundo de la estabilidad histórica definitiva de su construcción. Aún después de la desintegración causada durante los primeros tiempos después de la Primera Guerra y el paréntesis fascista, la Italia moderna es la Italia del "resurgimiento", y sus instituciones, aunque débiles e inadecuadas, sobreviven y alcanzaron vigor por el continuo apego a ideales que permanecen siendo los ideales del "resurgimiento".

[22] *Cfr.*, Omodeo, A., *L'opera politica del Conte di Cavour*, Firenze, La Nueva Italia, 1940, p. 121.

[23] *Cfr.*, Omodeo, A., *op. cit.*

[24] Dice Denis Mack Smith, y dice bien: "Cavour tenía dotes particulares para el gobierno parlamentario y había estudiado atentamente la práctica constitucional que tenía vigencia en el extranjero. Él se esforzó por aumentar los poderes y las responsabilidades de la cámara, en cuanto a que reconocía en ésta el instrumento principal a su disposición, ya fuera frente al rey o frente a sus mayores adversarios, Mazzini, Garibaldi y los clericales." (*Storia d'Italia dal 1861 al 1958*, Bari, Laterza, 1959, p. 53). Esta historia de Mack Smith, muy discutida, me parece todavía de gran valor, sobre todo por la posición central dada al problema constitucional, casi siempre tratado sin un análisis eficaz o con descuido, interpretado o citado directamente con superficialidad por nuestros historiadores, aun en grandes

obras bajo cualquier otro perfil. No obstante, el problema constitucional condiciona todo el desarrollo interno e internacional de la historia italiana (y de cualquier otro país).

[25] *Cfr.*, Perticone, G., *Il regime parlamentare...*, *cit.*, pp. 43-44.

[26] Los efectos de la segunda vuelta electoral en el microcosmos de los distritos electorales florentinos son descritos por G. Spadolini, en el primer capítulo de su bello libro *Firenze Capitale,* Firenze, Le Monnier, 1966. Una descripción completa de los sistemas electorales italianos en la edad del "resurgimiento" y del "post-resurgimiento" se encuentra en Brunialti, A., *Legge elettorale politica,* en la colección de las leyes especiales y convenciones internacionales del reino de Italia (Torino, 1882, primera serie, vol. IV). Para una amplia documentación sobre los resultados electorales ver Schepis, G., *Le consultazioni populari in Italia dal 1848 al 1957; idem, dal 1958 al 1962,* Livorno, Caparrini; ver también Pauli, I. *Leggi e lotte elettorali in Italia,* Roma, Casa Editora Italiana, 1953.

Capítulo cuarto

CONTRADICCIONES Y CORROSIÓN DEL RÉGIMEN

Presiones muy enérgicas —pero sin llegar a la violencia intimidatoria ni a la abierta corrupción— debió poner en práctica Massimo D'Azeglio, en la época de la proclama de Moncalieri; hay la opinión de que sólo gracias a tales presiones la fórmula más o menos parlamentaria (y tal vez el mismo Estatuto) pudo entonces ser salvada. Algunos historiadores más bien reprochan a D'Azeglio no haber recurrido antes a tales medios para evitar que la Corona tuviese que descubrir sus intenciones. Y después, de D'Azeglio, Cavour tuvo que vigilar constantemente el desarrollo de las elecciones y afirmó más bien la teoría según la cual el gobierno tenía el derecho de influir sobre el electorado, pero excluyendo el uso de la corrupción.

El límite real de las presiones electorales, presupuesto de la eficacia de las sucesivas manipulaciones para transformar el parlamento, era marcado de acuerdo con las necesidades. Cavour, con el prestigio derivado de su genio parlamentario y político, y por la rápida sucesión de triunfos, podía darse el lujo de ejercer una manipulación moderada y tolerante, dentro de los límites de la decencia. Después de él, Bettino Ricasoli tuvo que sufrir en carne propia las intrigas de la realeza, las cuales era difícil resistir si no se contaba con el respaldo de una mayoría parlamentaria.[1] Bajo el gobierno de la derecha que actuaba inmediatamente dentro de la estela cavouriana, y que era una noble oligarquía de hombres dotados con gran inteligencia y recta conciencia, aunque limitada capacidad política, el límite quedó grande, ya sea en las manipulaciones electorales como en aquellas transformadoras.[2]

Pero, toda limitación parece insuficiente cuando, caída la derecha, después de 1876, el problema de la estabilización del gobierno tuvo que ser enfrentado por hombres nuevos sin experiencia en el gobierno, de menor prestigio, más inclinados a la corrupción y también al engaño.[3] Las elecciones "hechas" por Nicotera fueron el anuncio clamoroso de los nuevos métodos, sin los cuales, por otra parte, con el agravamiento de los problemas sociales, el surgimiento de las primeras protestas proletarias y la ampliación del electorado, el funcionamiento

del sistema seudoparlamentario era cada vez más difícil. El sistema había funcionado del mejor modo posible porque —aun sin lograr la unidad y muy limitado el electorado— el planteamiento político se realizaba en el ámbito de la burguesía civil de las provincias más ricas, cultas y prósperas de Italia.[4] Sin embargo, cuando a los notables del norte y del centro se agregaron no sólo otros notables, sino también vasallos y en alguna ocasión los jefes mafiosos del sur, la composición de la cámara de diputados comenzó a decaer. La primera ampliación del sufragio tuvo en el sur consecuencias adversas para los notables, que eran con frecuencia expresión de altas tradiciones de cultura local, y ventajas para vasallos y jefes de la *maffia*.

El problema de "hacer" las elecciones, como el problema de "hacer" la mayoría de la cámara, llegó a ser cada vez más difícil y comprometedor y los sucesivos jefes de gobierno se vieron cada vez más empujados a realizar manipulaciones, intimidaciones y corrupciones desenfrenadas, particularmente frente a los electores y los diputados de las nuevas provincias meridionales. Sobre todo ante la representación meridional, la que con el sufragio restringido había sido en buena parte de gran calidad que luego decayó.

Para depurar el sistema liberal italiano y reintegrarlo a una democracia sustancial, habría sido necesario aplicar una organización escolástica eficaz y, más todavía, las enseñanzas de la gran escuela espontánea de libertad como son las instituciones válidas y claras.

El problema fundamental por resolver, una vez cumplida la unificación, era la incorporación de las grandes masas al Estado del "resurgimiento", las que habían quedado extrañas y hostiles a la revolución. Sin lugar a dudas, las restringidas *élites* que habían guiado a la revolución nacional no podían, con méritos propios, constituirse en oligarquía perpetua. Y la integración de todos los italianos a la ciudad política quedaba como el gran problema que la generación de Cavour había heredado a las generaciones sucesivas. Pero, era fácil comprender que si la integración formal a la ciudad política precedía a la obra de reeducación, el régimen liberal se habría encontrado expuesto a los peligros más graves y las *élites* del "resurgimiento" hubieran corrido el riesgo de ser destruidas antes de sentar las bases para la expansión democrática de los valores liberales, y aconteció precisamente que la gran debilidad de las instituciones y su viciado funcionamiento hicieron imposible realizar una obra educativa eficaz y formativa que atrayese gradualmente al país entero hacia la ciudad política, y confiar a la democracia la defensa de valores liberales.

Sin embargo, la imposibilidad creciente de fundar el gobierno sobre

una mayoría parlamentaria indujo a ampliar, con precipitación, el electorado; no en relación con su madurez política sino, si acaso, para poner a disposición de los gobernantes conservadores localidades fácilmente manipulables. La llegada del sufragio universal en estas condiciones anunciaba la ya próxima caída del régimen liberal y de todas sus posibles implicaciones democráticas.

Se puede decir que el sistema reencuentra y conserva algún equilibrio difícil e inestable durante el largo y notable experimento transformador de Depretis (entre 1876 y 1887), en el que una sutil habilidad parlamentaria combinada fue puesta al servicio de objetivos más modestos y alcanzables; en que los problemas en lo posible, fueran reducidos a la mitad y limitados en sus términos técnicos, y una siempre presente conciencia de lo real y de lo posible impide los peligrosos vuelos de la ideología y de la retórica. Es precisamente durante el gobierno de Depretis que se llegó a aquella reforma electoral del 1882, efímera por cuanto se refiere a la modificación del sistema electoral (después de menos de un decenio se tuvo que regresar al viejo sistema uninominal), pero de amplias consecuencias por lo que respecta a la ampliación de la base electoral que resultó más que triplicada. El límite de edad fue rebajado de los 25 a los 21 años; se atenuaron mucho los requisitos del censo; se exigió sólo la educación elemental obligatoria, y fueron ampliadas las excepciones por trabajos y honores.[5] También los obreros más calificados entraban de este modo en la ciudad política, y surgía en las izquierdas el feliz interés político inmediato de promover la instrucción elemental. En suma, una ampliación del sufragio cauta y racional en la que todavía faltaban las premisas: Desde 1870, debido a las anexiones y a la inexistencia de un instrumento eficaz de educación civil, el promedio de madurez política no había mejorado ciertamente, más bien, había decaído. Una concesión tan modesta también estaba destinada entonces a hacer más inevitable la manipulación electoral que, de hecho, sin alcanzar los extremos de Nicotera —y más tarde de Crispi o de Giolitti— quedó como una de las mayores preocupaciones del gobierno. El cambio del sistema, con la introducción de los pequeños distritos plurinominales, no dejó consecuencias importantes debido a su breve duración. Pero la tentativa no careció de interés.[6] En todas partes se deploraba la ausencia en la vida italiana de claras formaciones partidistas que condujeran a formaciones parlamentarias estables e identificables. Para muchos, ignorantes de la fenomenología electoral, todo conducía al distrito uninominal, pero se ponía atención al hecho de que los inconvenientes derivaban no del mismo uninominalismo sino del sistema italiano que permitía dos turnos en

las elecciones con las consecuencias ya conocidas. Se pensó que el recurso al distrito plurinominal podría en cierta medida alargar el respiro de la lucha política y estimular el surgimiento de partidos mejor organizados, para sacar de apuros a la práctica electoral del personalismo anarquista que hasta entonces la había caracterizado. Sin embargo la experiencia demostró que ninguno de los males se habían atenuado y que más bien se habían agravado. Las intrigas personales, que ya habían sido estimuladas por el doble turno en la elección en el viejo distrito uninominal, encontraban en el nuevo sistema las ocasiones y las posibilidades más alentadoras. Tendían a afianzarse, en mayor medida que antes, mediadores y traficantes electorales quienes peligrosamente ejercían un poder, y no contribuían de ningún modo en el surgimiento de formaciones políticas más simples, más claras y más estables. Los valores de un sistema electoral adecuado a un régimen de notables en el norte y en el centro se perdían en parte, mientras se agigantaban sus deformaciones de las que se lamentaban sobre todo en el sur. También las disposiciones dirigidas para asegurar una más amplia representación a los grupos minoritarios resultaron dañinas porque complicaban todavía más la composición parlamentaria y hacían que las manipulaciones en conjunto fueran más difíciles e inevitables. Muy pronto quedó claro que era mejor volver al antiguo sistema, y a éste se regresó en 1891. La esperanza de hallar un sistema electoral más eficaz siguió vigente.

En cambio, se preparó sobre un camino más justo con la ley de 1892 que, al restablecer el distrito uninominal y minimizar el requisito de la mayoría absoluta de los votos en el primer escrutinio, reducía el *quórum* respecto al número de los electores, de un tercio a un sexto. Pero no se fue más allá. Así, el único sistema electoral idóneo para identificar las formaciones y consolidar las mayorías, es decir, el sistema uninominal con mayoría relativa, no debía ser jamás experimentado. Por otra parte, tal vez era ya tarde. De haberse implantado en los tiempos de Cavour, probablemente hubiera propiciado un desarrollo semejante, en cualquier manera, al inglés. Pero los resultados positivos de aquel sistema se logran con lentitud, a través de la experiencia prolongada y en condiciones de estabilidad política y de absoluto control judicial imparcial. Probablemente en los tiempos de Depretis la situación del régimen liberal italiano estaba ya muy deteriorada y ciertas prácticas muy enraizadas, para que con el distrito uninominal inglés por sí solo, se lograse la evolución.

Las debilidades del sistema aparecieron más evidentes en el periodo crispino. Sus predecesores, como sabemos, habían manipulado las elec-

ciones con el fin de integrar una mayoría sobre la que se pudieran imponer con relativa facilidad, pero, a la cual, como fuera, debían obedecer, al menos formalmente. Los instrumentos esenciales para la formación de la mayoría eran la seducción y, tal vez, la corrupción. Pero, si la mayoría se perdía, el jefe de gobierno se retiraba.

Crispi tenía 69 años cuando llegó, en 1887, a la presidencia del consejo, casi sin experiencia en el gobierno, e inmediatamente dio prueba de su escaso equilibrio, de la peligrosidad de sus decisiones impulsivas, tanto en política interna como en política exterior, y de su vanidad. Estaba convencido, como Garibaldi, de que únicamente con medios autoritarios habría sido posible sacar alguna cosa de un parlamento corrupto e ineficiente. Aunque liberal en los fines, en los medios era mucho menos liberal que sus predecesores; mejor dicho, no lo era. Y los medios, en política, cuentan tanto como los fines, y tal vez más; los fines permanecen con frecuencia inalcanzables mientras que la elección de los medios pertenece a la realidad efectiva. Crispi, sobre todo, ignoraba la experiencia constitucional de los otros países libres, pero admiraba el sistema creado por Bismarck, sin darse cuenta que —aun cuando hubiera sido también un modelo apreciable— faltaban en Italia todos los presupuestos institucionales, sociológicos e históricos que habían hecho posible este sistema en Prusia. Además, se veían en Crispi como defectos su planteamiento seguro, su coherencia moral y su capacidad para distinguir, como fuere, la esfera del interés privado de la esfera del interés público, lo que había caracterizado no sólo a los hombres de la vieja derecha sino también a sus más eminentes sucesores, incluido el mismo Depretis.

Con gran energía logró inmediatamente imponer una vasta legislación tendente a resolver antiguos y graves problemas en sentido progresista y liberal, lo cual le significó establecer una confrontación favorable con sus predecesores, todos ellos ocupados por las combinaciones parlamentarias. Gran parte de la opinión pública, desilusionada y disgustada por la evidente debilidad y confusión del régimen, depositó en él grandes esperanzas y estimuló su carácter impaciente y autoritario. Pero, por desgracia, Crispi no encontraba la forma de corregir las deficiencias del régimen sin destruir su substancia liberal y sin impedir la necesaria evolución democrática.

Ampliar su autoridad, haciéndose autorizar por el parlamento para determinar por decreto los poderes del presidente del consejo o para imponer tributos por decreto, no significaba resolver el problema del régimen; significaba solamente acentuar aquellas características arbitrarias que habían constituido desde siempre su profunda debilidad.

Significaba el anuncio de toda su política constitucional, si así se pudiera llamar.

Cavour había buscado en la mayoría parlamentaria la fuerza para detener la influencia real. Crispi, fue obligado a buscar en el apoyo dinástico la fuerza para dominar al parlamento, para mostrarle un abierto desprecio, para tergiversar aquel principio del gobierno parlamentario, del que, desgraciadamente, conocemos la inconsistencia y la irrealidad en la vida italiana, pero, que, de cualquier modo, había constituido la base histórica de la experiencia liberal y del cual era imprudente renegar sin saber cómo poderlo superar. Su peligrosa convicción de que Italia debería desarrollar una política de potencia, y su inclinación a supeditar a esta política cualquier otro problema, le facilitó las relaciones con la dinastía, que ya comenzaba a alarmarse por la agitación social y que estaba buscando a su hombre fuerte. El rey Umberto envidiaba a Prusia, con su canciller de hierro, y colocaba muchas esperanzas en la consolidación de las alianzas con las potencias centrales, fundamento de la estabilidad dinástica. Había un evidente punto de coincidencia entre sus esperanzas y las aspiraciones de Crispi. La irreflexiva guerra aduanal contra Francia, desencadenada por Crispi, que rompía todo el equilibrio posible de la política exterior italiana, parecía al rey y a sus fuerzas reaccionarias una triple garantía, mientras se soslayaban las graves consecuencias sociales, ligadas a la desesperada crisis económica a la que se había empujado al sur. Como también no eran previstas las consecuentes dificultades crediticias que definitivamente no se podían eludir con los dobleces de la mala administración bancaria.

A principios de 1891, Crispi, después de tres años y medio de gobierno, lleno de desilusión y de resentimiento, decidió retirarse sin esperar un voto de desconfianza. Un efímero gobierno de su adversario, el marqués Di Rudini, sirvió sólo para allanar el camino al primer gobierno Giolitti (mayo 1892-noviembre 1893).

Este hábil burócrata sin prejuicios, muy honesto en su vida privada, había intuido con lucidez la necesidad de llevar a cabo una gran política que rompiese el aislamiento del régimen en la sociedad italiana, cada vez más restringido y peligroso, y que pudiese reestablecer el contacto entre el país real y el país legal, que eliminara de las reivindicaciones proletarias el potencial revolucionario, que pudiese incorporar en la ciudad política a las masas de la revolución liberal que habían quedado fuera: las controladas por la protesta católica y las controladas por las surgientes organizaciones sindicales y socialistas. Si bien, él también pudo buscar apoyo en la corte, sabía, sin embargo, que los

resultados no se podían conseguir con una política basada en la dinastía y que era necesario conquistar la necesaria libertad de movimiento restaurando el prestigio de la fórmula parlamentaria.

La autoridad suprema debía regresar a la cámara, para ser ejercida por ella a través de un gobierno que actuara con base en formas parlamentarias adecuadas. Y, había que tener paciencia, ya que para crear y organizar a la mayoría era necesario recurrir a la manipulación electoral y a la corrupción parlamentaria en medidas que antes, tal vez, no se habían aplicado. Éste era su sentir.

A finales de 1893, Giolitti disolvió la cámara, por la que no se sentía suficientemente apoyado, para dar un primer ejemplo claro de cómo concebía el arte de "hacer las elecciones". Cuarenta y nueve prefectos de sesenta y nueve fueron cambiados de lugar, varios consejeros comunales fueron disueltos, comprados notables políticos. De quinientos ocho diputados, trescientos ochenta fueron elegidos con la ayuda de su maquinaria electoral. El éxito inicial parecía imponente, pero le faltó tiempo a Giolitti para desarrollar su política y consolidarse. Tal vez no tenía, todavía, la suficiente experiencia en la técnica de formación de las combinaciones parlamentarias y, sobre todo, no había podido todavía mostrar su capacidad para premiar o castigar políticamente, según la mayor o menor fidelidad que se le tributara. La única forma usada por él, fue sumar la heterogénea mayoría obtenida para hacer la mayoría del presidente del consejo.

Por otra parte, quedaba por superar el escollo inicial de las aparentes contradicciones de su política. Llegado a la presidencia del consejo con el apoyo de una facción de la corte, pretendía desarrollar una política "democrática" abierta hacia las nuevas fuerzas sociales, y como instrumento de tal política, miraba hacia una revolución del parlamento "cavouriano". Es decir, tendía a inclinar con decisión, la balanza del poder hacia la esfera parlamentaria. Promotor de una política de izquierda debía, para tener vía libre eliminar el autoritarismo crispino, al que muchos hombres de izquierda miraban todavía fascinados.

Tareas que no estaban por encima de sus fuerzas, como se vio más tarde. Pero, en un principio, tal vez no había dado suficiente espacio a las derechas en su recién integrado gabinete, lo que suscitó en algunos ambientes insatisfacción y alarma muy pronto aumentados por una fuerte hornada de senadores, entre los cuales muchos no tenían otro título que el de su favor y el de los servicios prestados a él, como es el caso del banquero aventurero Tanlongo. Como quiera que sea, no tuvo tiempo para desarrollar su acción y dar arraigo a su poder, pues el estallido de los escándalos bancarios generó tal enredo y pánico que

Giolitti, habiendo perdido mientras tanto todo el apoyo de la corte, no estaba en condiciones de dominar. La dimisión sin voto de desconfianza del parlamento no era insólita, más bien, entraba dentro de las reglas del juego, pero, por las circunstancias en que la presentó y por el hecho de su precipitado viaje a Berlín, pareció que trataba de huir.

La Corona, sin convicción, le dio el encargo a Zanardelli, hombre de izquierda moderada, cuya integridad era conocida por todos y que en muchas partes era señalado como la persona más competente para restaurar las relaciones entre gobierno y parlamento. Pero Zanardelli quería como ministro de la guerra al triestino general Baratieri, que el rey rechazó por una deferencia a Viena.

Ante la insistencia de Zanardelli, el rey felizmente renunció a sus servicios y ofreció el cargo a Crispi. El hombre fuerte tenía vía libre. El 15 de diciembre de 1893 regresó al poder en mal momento, malo como consecuencia paradójica de los escándalos bancarios que habían hecho bajar, como nunca, el prestigio del parlamento y arrastrado a Giolitti, y en los que Crispi mismo estaba involucrado en gran medida, como todos intuían y muchos sabían. Para distraer la atención del país sobre las investigaciones de los bancos, las nuevas rebeliones sicilianas ofrecían un óptimo pretexto.

Crispi hizo saber que tenía la promesa del rey para poder disolver la cámara; afirmaba la existencia de una situación de urgencia que exigía la posposición de cualquier polémica, es decir, del silencio de sus adversarios. Pero los acontecimientos sicilianos no bastaban para justificar su programa autoritario. Crispi envidiaba a Cavour, que había podido presentarse ante la cámara exigiéndole un *bill* de indemnización: nada menos que la unificación de la península. El desarrollo victorioso de una guerra contra Estados africanos, que se creía sería más fácil que la empresa "cavouriana", era lo que se necesitaba para ir al encuentro de los sentimientos de una parte de los italianos, frustrados y desilusionados por la mediocridad inevitable de los inicios del nuevo reino. Triplealiancismo, militarismo y colonialismo surgieron como parte integrante del programa crispino, junto con la represión social y la destrucción del "peligro" socialista.

Desde el punto de vista de la historia constitucional, el acontecimiento crispino puso en evidencia hasta qué punto eran frágiles las garantías liberales, sobre todo por la magnitud del poder de la policía, de la ausencia de un poder judicial independiente y de la consecuente facilidad con la que la virtual dictadura parlamentaria podía, mediante el fraude y la violencia, ser convertida en dictadura personal si la Corona colaboraba prorrogando oportunamente el trabajo parlamentario,

clausurando las sesiones y disolviendo en ocasiones la cámara. Muy pronto fue claro que, aunque lo hubiese querido Crispi —y no lo quería— no estaba en condiciones para restituir el poder usurpado, pues había roto las reglas fundamentales del juego, había suscitado el odio y el desprecio más de uno de los sectores políticos; había sembrado odio y desprecio también en aquellos que creían en el régimen parlamentario, y creado alarma profunda y adversión solidaria en aquellos que se habían interesado en el régimen seudoparlamentario. Retirarse, quedando con honor en el juego político, era imposible para él. Su poder arbitrario no tenía el carácter de la dictadura de la antigua Roma (espontánea y temporal entrega del poder supremo en el cuadro de un ordenamiento libre, no ofendido ni renegado, al que se le deben restituir tranquilamente las consignas, una vez pasada la situación de urgencia); anticipaba, más bien, el carácter de las "dictaduras" que aparecerían más tarde en Europa, nacidas de la caída de los regímenes, decididas a no restituir el poder, aunque incapaces también para restituirlo, porque son incapaces para crear un nuevo sistema de libertad, es decir, de orden sustancial como sus mecanismos, a favor del cual opere la restitución sin dar vía libre a las venganzas. Y aquí está uno de los más destacados caracteres de la política de Giolitti, tan capaz para cambiar al sistema y para dominarlo, pero, tan cuidadoso para no golpearlo ni arrollarlo, para no comprometer la más preciosa libertad de un hombre de gobierno, que es precisamente la libertad de retirarse en el momento que a su juicio sea el oportuno.

La represión siciliana —ante el silencio de un parlamento espantado— fue la negación total conjunta de toda racionalidad política y de todo respeto a las garantías constitucionales. Ley marcial, jurisdicciones militares aplicadas retroactivamente, deportación en vasta escala (mil sicilianos fueron concentrados en las colonias penales), encarcelamientos y severas condenas con base en acusaciones ridículas, inconsistentes sospechas, violaciones de la misma inmunidad parlamentaria.[7] A los tribunales militares se agregaron directamente los tribunales ordinarios, demostrando una desconcertante docilidad. Injustas condenas contra los adversarios de Crispi, hicieron resaltar siniestramente las absoluciones de los culpables de los escándalos bancarios, de los cuales alguno confesó públicamente. El parlamento otorgó poderes excepcionales. Crispi se valió de ellos para mandar bajo arresto domiciliario a los sospechosos, con el fin de disolver el partido socialista y para limitar la libertad de prensa. Una revisión de las listas electorales quitó el derecho de voto a cien mil electores.

Giolitti, que al retirarse del gobierno había sustraído de los archivos

documentos que probaban la complicidad de Crispi en los fraudes bancarios, en diciembre de 1894 tuvo el valor de desafiar al jefe del gobierno y presentó los documentos ante la cámara, cuya sesión había sido cerrada el 23 de julio de 1894, con un decreto que la convocaba nuevamente para el 3 de diciembre.

Crispi respondió, obteniendo del rey el 15 de diciembre de 1894 un decreto de prórroga, que anunciaba el final de la legislatura. La docilidad de gran parte de la aterrorizada cámara no bastaba ya al primer ministro. Clausuró la sesión por decreto de 13 de enero de 1895, el cual no preveía la fecha de una nueva convocatoria. El 8 de mayo, la cámara quedaba disuelta. La nueva cámara sería convocada para el 10 de junio.

En 1889, el 28 de febrero, Crispi ya había minimizado al parlamento, afirmando que se retiraba "para no comprometer con un voto parlamentario los grandes intereses del Estado". Pero, luego, la crisis se resolvería con un limitado cambio de ministros. Desde ese momento, el parlamento, para no comprometer los intereses del Estado, era silenciado, mientras se ponía en movimiento la acostumbrada maquinaria electoral, con lo que se lograba llevar a la nueva cámara 350 diputados ministeriales, aunque no logró liberarse de la presión de una oposición exasperada. Entraron veinte diputados socialistas en lugar de los cinco de la disuelta cámara. Todos los jefes de la oposición habían regresado a la cámara: Cavallotti, Colajanni, De Felice, Costa, Imbriani.

En el curso de casi un año —entre el 23 de julio de 1894, cuando había sido cerrada la sesión, y el 10 de junio de 1895, fecha en que se convocaba nuevamente al parlamento— las cámaras habían podido trabajar sólo 11 días. Crispi había gobernado sin parlamento, en forma del todo personal, acordando tal vez con el rey las disposiciones más graves y, con frecuencia, sin informar ni siquiera a su gabinete como era su costumbre. En este periodo también los impuestos fueron autorizados por decreto real.[8] Por otra parte, en la última fase de la guerra contra Etiopía, Crispi no tuvo escrúpulos para autorizar gastos militares sin consultar al parlamento y sin cumplir siquiera con la formalidad del decreto real.

La experiencia crispina había demostrado la fragilidad del sistema seudoparlamentario y lo había llevado al borde de su liquidación. Se había podido experimentar y conocer cuáles reservas de arbitrio quedaban anidadas en la ambigüedad, no tanto del Estatuto Albertino sino de su integración legislativa y de su interpretación parlamentaria. Se había constatado, sobre todo, la ineficacia completa de las garantías judiciales y, en consecuencia, de las demás garantías. La manipu-

lación electoral había sido, desde siempre, una mancha y al mismo tiempo una necesidad del sistema, pero aparecía bajo una nueva luz más alarmante ahora que era empleada por el gobierno no con el fin de construir ante la Corona un régimen seudoparlamentario, sino, más bien, con el fin opuesto, de desautorizar al parlamento con el apoyo de la Corona.

Al mismo tiempo parecía claro que, con todos sus defectos, el sistema parlamentario no tenía otra alternativa posible, ya que gozaba todavía en el país de alguna autoridad, que descendía todavía del gran experimento "cavouriano".

Los acontecimientos que se iniciaron con la caída de Crispi, que no fue sostenido con firmeza por la Corona, hasta la inauguración de la nueva experiencia del parlamentarismo "giolittiano", son muy interesantes y significativos desde el punto de vista de la historia de las instituciones.

Con la caída de Crispi, en marzo de 1896 y después del desastre colonialista de Adua, se puso fin a la aventura africana, con lo que fue posible reducir los desastrosos gastos militares. Pero el reestablecimiento de la normalidad constitucional encontró grandes dificultades y, no obstante las buenas intenciones de los sucesores, pareció que el régimen de excepción después de una tregua ilusoria y breve estuviera destinado a renovarse hasta el epílogo del trágico regicidio, que señaló un cambio decisivo en la historia política. Y, en cierta medida, un cambio también en la historia constitucional italiana que daba vía libre al experimento "giolittiano". Ante los ojos serenos del historiador de las instituciones, de entre los acontecimientos que siguieron a la caída de Crispi conviene subrayar algunos aspectos que podrían ser también invocados con parcial justificación a causa de la impulsiva y tempestuosa actividad de gobierno. Lo cierto es que el régimen cuasi parlamentario creado por Cavour había venido decayendo progresivamente y perdiendo vitalidad y prestigio después de la muerte de su gran promotor. Una moderada manipulación electoral, una hábil manipulación parlamentaria y, sobre todo, una serie exitosa de realizaciones y sucesos habían permitido a Cavour conferir al sistema un prestigio y una autoridad destinados a desgastar sólo gradualmente después de su muerte. No obstante los acontecimientos y dificultades verdaderamente extraordinarias de su actividad política, a pesar de la guerra y del problema espinoso de la reabsorción dinástica y unitaria de la revolución nacional, no obstante el conflicto con el Vaticano, Cavour había respetado y acostumbrado a los italianos a ver respetadas las libertades fundamentales, lo que había adquirido notable consistencia en las cos-

tumbres, aun cuando fuera débil la limitación jurídica. Y había logrado, aunque honrándola, vaciar a la monarquía de su poder en forma sustancial, en beneficio del poder de la cámara que en vida de él tan fácilmente se traducía en poder del primer ministro.

Este sistema de gobierno paternal, aunque sinceramente liberal y al mismo tiempo prestigiado, concentrado, coherente, eficiente, se iría deteriorando después. Las intrigas del rey y del partido de la corte, controladas vigorosamente durante el gran periodo "cavouriano", habían encontrado formas fáciles de prosperar con sus sucesores. Ricasoli hubiera querido impedirlo, pero le hacía falta la habilidad parlamentaria, la inspiración, la fantasía, la audacia de Cavour, aunque poseía un carácter semejante al del gran ministro.

Caído Ricasoli, debido en gran parte a la adversión del rey, el deterioro se había manifestado inmediatamente. No había nadie capaz de crear la unidad necesaria para activar la mayoría parlamentaria, y la debilidad de los aún notables jefes, que permanecían en la arena parlamentaria, no permitía a ninguno de ellos prescindir totalmente del apoyo o al menos de la neutralidad de la corte. Es durante el reinado de Umberto cuando la gran autoridad del rey sobre los ministros militares y sobre la política exterior, antes contrastada y frenada vigorosamente, se estabiliza y encuentra consagración en una verdadera costumbre constitucional que en cierta medida continuará, hasta la caída del sistema liberal y de la misma monarquía.

Lo que en el tiempo de Cavour había sido verdaderamente el gobierno del primer ministro, fundado sobre el consenso de la cámara elegida y sobre la tolerancia del senado, estaba transformándose, después de Ricasoli, en un malhecho y, con frecuencia, incoherente gobierno de coalición, sin estar comandado por una personalidad superior, a menudo agitado y paralizado por profundos contrastes internos.[9] De esta forma se había venido desarrollando cada vez más aquella práctica que consistía en la emisión de turbios votos parlamentarios y retirarse antes de que la coalición se deshiciera, con el fin de dejar al primer ministro saliente —sobre todo si era apoyado por el rey— mayor radio de acción y armas más eficaces de seducción y también de intimidación.

Este procedimiento se había venido aplicando cada vez más, en la medida en que se presentaban problemas difíciles de resolver. Bastaría recordar los tristes acontecimientos de la cuestión romana, las ambigüedades de Rattazzi, la convención de septiembre, la transferencia de la capital a Florencia, la trágica farsa del Aspromonte y la desgraciada guerra de 1866.

Los mejores hombres de la vieja derecha, y después de ellos aquellos de la izquierda, y luego juntos los unos y los otros, en el largo y relativamente feliz paréntesis del transformismo de Depretis, habían mantenido viva la ficción del gobierno parlamentario con creciente dificultad y malestar.[10] El odio clerical contra el joven reino no cesaba y era motivo de inquietud, no tanto por la monótona insistencia de la violentísima protesta pontificia, sino por la creciente eficacia y el creciente empeño de las organizaciones políticas sobre el pleno de la lucha política, no obstante el *non expedit*. En el otro extremo del horizonte político, nebuloso y todavía indescifrable, y quizá por eso alarmaba aún más, había aparecido la organización socialista cuya inclinación revolucionaria encontraba terreno fértil en la mala distribución de la riqueza y en la pobreza extrema de gran parte de los trabajadores industriales y agrícolas.

La ampliación del sufragio, concedida en 1882, consecuencia de los progresos habidos por la instrucción obligatoria, llamaba a las urnas, automáticamente, a un electorado cada vez más vasto y socialmente heterogéneo. Aun cuando los clericales no habían llevado todavía sus candidatos al parlamento,[11] su influencia era ya grande y cada vez más creciente en muchas administraciones locales. En cambio, los socialistas entraban altaneros al parlamento, como portadores de una protesta nueva que encontraba gran resonancia incluso al interior de la clase política burguesa.

En suma, el régimen seudoparlamentario creado por Cavour era un régimen que podía funcionar solamente como régimen de notables, con una ley electoral que hacía de la burguesía liberal (es decir, de una exigua minoría de los italianos) el soberano. La situación llegaba a ser cada vez menos favorable cuando la creciente intervención clerical comenzaba a crear problemas al interior de la misma ciudad burguesa, en tanto que los proletarios, primero sin voz política, comenzaban a tener sus electores y sus elegidos, su doctrina, sus organizaciones económicas y políticas. En estas condiciones objetivas de creciente dificultad, no sorprende que también los hombres honestísimos en lo personal fueran obligados a recurrir cada vez más a la manipulación electoral —a la que, por otra parte, el electorado ampliado ofrecía mayores posibilidades— y a la corrupción de los diputados, con el resultado de una pérdida progresiva del prestigio de todo el sistema.

Crispi —el historiador lo debe reconocer— se había encontrado en presencia de una situación desagradable, efectiva y grave, no creada por él. No tenía suficiente imaginación, habilidad, ni juventud[12] para poder reimplantar la fórmula seudoparlamentaria sobre una operación

transformista de dimensiones hasta entonces inconcebibles, adaptando las características de un régimen de notables burgueses a aquello que debía llegar a ser un régimen de partidos dentro de un sistema de sufragio amplio, mejor dicho, dentro de un sistema de sufragio universal. También, la pesada hipoteca real sobre la política exterior y militar no había sido creada por él, se había ya desarrollado desde antes, y constituía una última dificultad para el funcionamiento del régimen según los esquemas "cavourianos". La verdad es que al momento de la muerte de Depretis, el régimen estaba ya virtualmente en crisis, y Crispi, con su actitud impulsiva y, bajo muchos aspectos, de ingenua impaciencia no había hecho más que desencadenar y agravar la crisis.

Sin un planteamiento nuevo y en substancia revolucionario, como aquel que después dio el éxito a Giolitti, la crisis no podía ser superada; Crispi, sin embargo, permanecía dentro de los viejos esquemas: de aquellos que no aceptaban la construcción del "resurgimiento" como se venía manifestando en la historia; eran enemigos a los que se debía golpear y separar, no eran italianos católicos o socialistas que en uso de su derecho querían entrar también a la ciudad política. No quedaba entonces más recurso que la represión, pero debido a que ésta chocaba contra la conciencia liberal de la mayor parte de la burguesía y del mismo parlamento, el jefe de gobierno, invirtiendo lo que había sido el esfuerzo de Cavour, había buscado el apoyo real para dominar o silenciar el parlamento. A las manipulaciones electorales y transformistas se había agregado la violencia abierta que inevitablemente, por carecer de cualquier legitimidad no sólo democrática sino también seudodemocrática, estaba destinada a descubrir y comprometer a la Corona aún fuera de sus responsabilidades y propósitos efectivos. De aquí la gran "distracción africana" y el abandono final de ella por la Corona que había creído encontrar en Crispi su hombre, pero, que no creía necesario legitimar completamente su arbitrariedad, y peor aún, su fracaso.

Todo ello apareció muy claro en el breve y dramático periodo poscrispino en el que Giolitti tuvo la habilidad para no asumir la responsabilidad sino como opositor. Es muy significativo el hecho de que hombres menos impetuosos y ambiciosos que Crispi, deseosos, ante todo, de conducir al país a alguna normalidad, y que no estaban ligados a la "aventura africana" y más bien la habían liquidado, se encontraron dispuestos a recorrer la parábola de Crispi.

La disgregación parlamentaria había ya quitado al parlamento toda

influencia en la designación del primer ministro. El régimen seudoparlamentario, por este solo hecho, oscilaba peligrosamente sin centro de gravedad. Las intervenciones reales eran decisivas, y al mismo tiempo —atención— parciales y marginales. El rey imponía su voluntad en ciertas materias, ejercía presiones en otras, pero no tenía una política organizada y general. Escogía a los primeros ministros y condicionaba su voluntad, pero estaba muy lejos de asumir la responsabilidad general de la política del gobierno. En un régimen constitucional puro la política del gobierno es la del rey, y aunque el rey no es jurídicamente responsable ella se realiza a través de ministros jurídicamente responsables. En aquel tiempo en Italia no había ya un régimen ni siquiera seudoparlamentario y tampoco había aquel régimen "constitucional" en el que Sonnino y otros pensaban.[13] Faltaba cualquier posibilidad de línea política coherente, ya que no era claro el sitio en la que debía determinarse y manifestarse la línea política: no era en el parlamento sino en la mayoría parlamentaria reunida detrás del *leadership* del primer ministro, como en un régimen parlamentario, no en el primer ministro, como en el régimen seudoparlamentario que Italia había conocido; y, en fin, ni en el rey, quien sin tener la responsabilidad general de la dirección política, corría el peligro, sin embargo, de quedar al descubierto. Las instituciones atravesaban por la etapa de desorden más peligrosa desde la concesión del Estatuto.

El rey no se dirigió a un jefe de la derecha ni a uno de la izquierda; encargó la formación del gobierno a un militar responsable, al general Ricotti quien prefirió ceder la presidencia a un civil, al marqués Di Rudiní, y asumir el ministerio de la guerra, del que se retiró después de pocos meses, cuando el rey puso el veto a la reducción del ejército de doce a ocho cuerpos de armada. Pero el rey no se opuso al hecho posterior a 1897, cuando fue llamado a formar parte del gabinete uno de los más autorizados y equilibrados jefes de la izquierda, Zanardelli. Se creó así, un ministerio de coalición que comprendía cinco miembros de la derecha y seis de la izquierda.

Aun entonces, en un momento tan grave, la Corona consideraba mejores las viejas conveniencias transformistas y buscaba una salida de compromiso, sin saber identificar la causa de las persistentes inquietudes y revueltas, y sin permitir que a través de una drástica reducción de los gastos militares se encontrarían los medios si bien no para seguir una política social (de la que todavía no se tenía idea), al menos sí para eliminar el motivo más inmediato de descontento, es decir, el precio del pan sostenido por una desproporcionada política

fiscal que reducía al hambre a ciertas zonas del proletariado rural y también urbano, con ventajas para pocos privilegiados.

Al incrementarse los tumultos, el gabinete —incierto y paralítico, como todo gabinete de coalición que es dominado por la personalidad superior de un ministro de excepción— no logró instrumentar alguna política orgánica. El anticlericalismo de Zanardelli obligó al conservador Visconti Venosta a retirarse, pero, luego, también Zanardelli tuvo que hacer lo mismo cuando se precipitaron los hechos, para no aceptar la corresponsabilidad de la ley marcial. Mientras tanto, graves desórdenes ocurrían en muchas ciudades italianas, y en Roma misma, la tropa era utilizada para reprimir, inclusive se tuvo que llamar a los conscriptos. Al final, como el presidente del consejo lo había temido, fue un general quien perdió la cabeza. En mayo de 1898, el general Bava-Beccaris, aterrorizado, mandó disparar cañones y morteros contra aglomeraciones inermes. Ochenta personas perdieron la vida, muchas otras fueron heridas, la violencia y las escaramuzas continuaron por cuatro días.

A su vez, el gabinete perdió la razón: el general Bava-Beccaris fue condecorado; todas las garantías constitucionales fueron suspendidas prácticamente, comenzando por la libertad de prensa; los tribunales militares y los ordinarios se pusieron en movimiento con feroz severidad; las inmunidades parlamentarias fueron violadas; fueron disueltas organizaciones socialistas y católicas; jefes de la izquierda y jefes católicos fueron hechos prisioneros.[14] El Estado liberal reaccionaba no sólo contra los verdaderos o supuestos responsables de los desórdenes, sino que, confesando su debilidad, realizaba en conjunto una vasta represión persecutoria de todas las fuerzas que no había sido capaz de asimilar. La represión crispina palidecía ante la actual; al menos Crispi defendía su política de megalomanía y desventura, mientras que en el gobierno del marqués Di Rudini era sólo la expresión de una impotencia sustancial, de una desorientación política y, sobre todo, de un pánico social.

Sin duda, los precedentes crispinos habían multiplicado en el país los motivos de la inquietud, acrecentado el disgusto de los pobres, y difundido en la clase dirigente un pánico irracional. Pero, la repetición del acontecimiento por obra de aquellos que se habían propuesto una acción pacífica sirve, sin embargo, para indicar cómo los acontecimientos del periodo crispino no se agravaron sólo por el temperamento y los errores del primer ministro sino que tuvieron raíces muy profundas en la crisis del régimen seudoparlamentario.

Así como ocurrió con Crispi, el rey no dio apoyo total a Di Rudini, ya que hubiera podido disolver la cámara, autorizar la recaudación

de los tributos por decreto real y utilizar al ejército para la represión. El rey sentía, probablemente, que se le pedía adoptar una decisión muy grave, es decir, el repudio virtual hacia la fórmula seudoparlamentaria, o sea, la asunción completa de la monarquía de la responsabilidad de gobierno. Probablemente el rey era, al menos en forma no muy clara, culpable de la ineficacia de una política radicalmente represiva sin que ello significara cambiar la fórmula constitucional; al mismo tiempo sentía que no tenía el apoyo suficiente para intentar la instauración de un sistema de "puro" gobierno "constitucional". Lo que no había sido posible en los tiempos de Carlo Alberto y de Vittorio Emanuele era menos posible aún en ese momento. El pacto entre la dinastía y la nación estaba ya fundada sobre la fórmula seudoparlamentaria. Teóricos y políticos sin responsabilidad institucional podían criticar también aquella fórmula, pero, ni el rey ni sus consejeros de la derecha liberal veían cómo pudiese ser superada esta fórmula sin despertar en el país la sensación de violencia y de ilegitimidad.

Di Rudini no obtuvo la disolución de la cámara y se dimitió según el uso, sin esperar el voto.

Se tuvo así una "segunda verificación" de la situación, no menos significativa que la primera. Para expresar sus intenciones moderadoras y conciliatorias, el rey dio el encargo al general Stefano Pelloux, considerado como un liberal y conocido por haberse negado en aquel mismo año, a proclamar el estado de sitio en Puglia, a donde había sido mandado con poderes excepcionales para restablecer el orden. En aquella ocasión, el general había comprendido que los desórdenes no eran el resultado de una conjura política sino solamente del hambre. Constituido el habitual gabinete, Pelloux se puso a trabajar con los mejores propósitos; pero, al cabo de pocos meses terminó por convencerse de la imposibilidad de gobernar al país, sin restringir radicalmente las libertades. Si Pelloux y el rey hubieren querido hacerlo, sin lugar a dudas, habrían tenido que disolver el parlamento, gobernar por decreto durante algún tiempo y regir al país por la fuerza. Pero con ánimo diferente, cada uno a su manera, se resistían a romper completamente con la tradición, lo cual ocurriría al aceptar un poder que en el fondo sentían como ilegítimo; de un poder del que, en consecuencia, hubieran quedado prisioneros.

El proyecto de ley presentado por el gobierno ante el parlamento, en febrero de 1899, tendía a reforzar al poder ejecutivo, cosa muy necesaria. Pero, en realidad, iba encaminado a demoler las garantías de libertad, lo que no significa reforzar al ejecutivo. La debilidad del ejecutivo no deriva de las garantías de libertad —muy incompletas y

frágiles— sino de la inconsistencia política del ejecutivo, mismo que no lograba encontrar su centro de gravedad en la autoridad de la cámara de diputados; ejecutivo al que la dinastía no podía, ni quería, tal vez, ofrecer un centro de gravedad diferente al aplicar a la letra el Estatuto Albertino. ¿Para qué servía amordazar la prensa, poner en prisión a los opositores, dar todavía más vastos poderes a la policía, si después no se lograba reconstruir una voluntad política coherente expresada por un órgano constitucional estable, que operase con base en una fórmula de legitimación amplia, mejor dicho, ampliamente aceptada? Podía ayudar a la superación momentánea de dificultades, pero la dificultad de fondo, la crisis del régimen, quedaba del todo sin resolver. Este funesto error volvería a florecer varias veces en la vida constitucional italiana, no sólo antes del fascismo y durante el fascismo, sino también después del fascismo. Es decir, la ilusión de poder sustituir la deficiente fuerza política del ejecutivo con la concesión de amplio margen de fuerza arbitraria.

La extrema izquierda se aferró al "obstruccionismo". Entonces Pelloux hizo emanar las medidas restrictivas de la libertad por decreto real, pero la contaduría general del Estado aprobó el decreto con reserva; el tribunal de casación declaró la nulidad. La magistratura ordinaria no ejercía ninguna censura sobre la constitucionalidad sustancial de actos que tenían fuerza de ley. Pero el tribunal de casación se fundó en un motivo de naturaleza formal: el decreto de Pelloux, según la casación, era en realidad un simple proyecto de ley en espera de la aprobación por parte del parlamento.[15]

Estalló de nuevo la batalla parlamentaria. Pelloux se esforzó en vano por obtener una modificación del reglamento de la cámara que le permitiera acusarla de "obstruccionismo". Al final, la extrema izquierda abandonó el aula, afirmando que no quería con su presencia ser cómplice de un golpe de Estado. Zanardelli con el grupo de centro-izquierda terminó por solidarizarse con los secesionistas. Todavía Pelloux no quiso forzar la aprobación de la modificación al reglamento y ni siquiera pensó aplicar igualmente el decreto sancionado por la casación. No era un hombre con la personalidad suficiente como para fracturar al régimen, sino que el régimen vacilaba peligrosamente por sí mismo. Tenía la esperanza que en las elecciones ya cercanas el país le daría la razón, pero el país no se la dio. La mayoría gubernamental resultó peligrosamente reducida. El candidato del gobierno a la presencia de la cámara obtuvo sólo veintiocho votos de mayoría. Pelloux se retiró y el rey puso en su lugar a un viejo parlamentario piamontés sin re-

lieve político, al senador Saracco. El regicidio cerró trágicamente este capítulo de nuestra historia constitucional.

Por tercera vez la experiencia había confirmado que las dificultades para gobernar eran ya de tal magnitud que empujaban hacia crisis violentas y al empleo de medidas de excepción. Pero también se había visto cómo, aunque desordenado e impotente, el régimen seudoparlamentario revelaba una vitalidad inesperada. Aun sin ser popular el parlamento —y no ameritaba serlo—, el país, en donde ya fermentaba el "estallido vital" que se reveló tan impetuoso en el primer decenio del novecientos, había sentido que en realidad no se le había ofrecido otra alternativa social. La reforma constitucional, el "sonniniano" regreso al Estatuto, había sido propuesto al país en términos solamente ausentes de liberalismo, insultantemente reaccionarios.[16] La extrema izquierda, que el parlamento siempre había despreciado, se había visto obligada a librar, para su defensa, una valiente, noble y victoriosa batalla. Y tal vez sólo por esto, la batalla no había sido inútil. Su enseñanza fue recogida por Giolitti. Tal vez la fórmula parlamentaria era todavía utilizable y su crisis podía ser vencida o al menos pospuesta, atrayendo hacia el juego (político) a las fuerzas que habían atacado a Crispi y a sus sucesores.

El teórico de la reforma constitucional, el consejero Sonnino, escuchado tal vez por Pelloux y por el rey, había escrito:

> La cámara elegida será tanto más independiente y retomará tanto más seria y eficazmente su función legislativa y el ejercicio del control financiero, cuanto más pronto renuncie a pretender que los ministros sean una emanación suya y, deban ser designados efectivamente por ella y los considere como ministros del príncipe, es decir, como órganos responsables de la voluntad y de la acción del soberano, escogidos y nombrados sólo por él.
> Con eso se lesionará un poco al gobierno llamado de gabinete, pero se creará una seria división de poderes en los ordenamientos representativos, y se dará a la opinión pública y a la voluntad nacional una mayor libertad de movimiento y de acción para determinar la línea de la legislación y censurar los actos del gobierno. Hoy la cámara está obligada muchas veces, con base en la cuestión llamada política y de confianza que se pone a cada instante, a dejar pasar sin revisar disposiciones legislativas que ella, en su íntima conciencia, desaprueba totalmente o en parte.
> Cancelada la directiva y fatal dependencia del ministerio respecto del apoyo continuo de la mayoría de la cámara, ésta quedaría más

> libre de preocupaciones de otro orden para manifestarse con su juicio objetivo tanto sobre cada una de las propuestas en materia legislativa como sobre cada uno de los actos del gobierno, por lo que cada desaprobación o llamada de atención de la cámara no significaría necesaria y fatalmente la muerte política de un ministro o de un gabinete; no sonaría como un retiro de la confianza del mandante sobre el mandatario. Hoy, la constante preocupación política, y el temor de comprometer en una cuestión especial la suerte del gabinete y el equilibrio general de los partidos y de los grupos parlamentarios, empuja con mucha frecuencia a la cámara a olvidar el concienzudo desempeño de la función legislativa. La mayoría de los diputados, al tener como primer interés y como primera preocupación la salvación de *su* ministerio, se muestra hoy muchas veces dispuesta a dejar incluso que se dañen los derechos y las prerrogativas del parlamento en lugar de que, con un voto contrario, se ponga en riesgo la vida del gabinete y el propio predominio del gobierno. Y ello explica la gran facilidad con la que las mayorías se someten repetidamente ante los decretos-ley, aunque éstos comprometan, en tiempos y en condiciones normales, las cuestiones de alta importancia constitucional, económica y financiera.
> Pero, conducida la acción de la cámara dentro del límite de sus legítimas competencias, la mayoría siempre se mostrará, no menos que la minoría, celosa de mantener incólumes los derechos colectivos del instituto al que pertenece.[17]

Pero los aspectos negativos de la concepción de Sonnino, habían sido puestos en evidencia con mucha claridad por Mosca,[18] en su estudio sobre las constituciones modernas, publicado en 1887. Él admitía que la manera más simple y práctica para conducir y cumplir con la separación entre el poder "moderador" y el del poder ejecutivo, podría significar, a primera vista, "separar netamente los poderes del gabinete y del parlamento de aquéllos de la Corona" y "dejar ejercer exclusivamente a ésta, la facultad de disolver la cámara baja, crear y hacer renunciar a los ministros y nombrar a los miembros de la cámara alta". Pero este medio le parecía ilusorio e inaplicable.

> No es sin una profunda razón —él escribía— que la soberanía ha perdido, en los países latinos, gran parte de su prestigio y casi todo poder efectivo. Este hecho es demasiado frecuente como para tener causas accidentales, se vincula con aquel racionalismo político que ahora prevalece en toda la Europa, marcadamente en las naciones dirigidas por gobiernos parlamentarios y hace ver como ilegítimo y ficticio cualquier poder que no tiene una base "natural", que no se funda ni sobre un mérito personal universalmente reconocido ni sobre una verdadera y presupuesta soberanía popular.

Buscando una salida, Mosca llegaba a una propuesta genial por su simplicidad, pero irrealizable sobre el plano de la política común. Pensaba en la creación de un consejo privado del soberano, ampliamente representativo, no tanto por virtud de formales designaciones electorales sino por la alta autoridad de los hombres que deberían ser llamados para integrarlo, según criterios objetivos: este consejo tendría que llegar a ser en la realidad el que detentara el poder ejecutivo, pero en la formalidad ser únicamente el consejero de la prerrogativa real; la aceptación de este pacto permitiría restablecer la prerrogativa real junto a la separación de poderes, sin descubrir políticamente a la Corona y dar a la reforma constitucional un reaccionario color específico. En otros términos, aquella pérdida de la prerrogativa (real) que en Inglaterra había tenido lugar por la fuerza espontánea del distrito uninominal de *mayoría relativa* y por sus consecuencias parlamentarias (todavía poco estudiadas), hubiera podido ocurrir en Italia a través del consejo privado y de tal manera que el ejecutivo hubiera podido ser rescatado de la dependencia parlamentaria, sin regresarlo a una anacrónica discrepancia real. Una propuesta tal, bien realizada, habría podido salvar tal vez al régimen. Pero sólo un científico de la política podía formularla ya que nadie tenía interés en sostenerla sobre el plano de la política práctica. De hecho, tanto las facciones parlamentarias como el partido de corte no podían no ver disminuido su poder con tal solución.

Queda como hecho importante que ninguna de las reformas propuestas conducía a una reforma electoral idónea para hacer más coherente el juego de los partidos y acercarlo al del modelo inglés. Tal vez, todavía, hacia finales del siglo, esa solución hubiera sido no sólo eficaz, sino posible, en cuanto no hubiera afectado muchos intereses, ya que no habían surgido todavía partidos jerarquizados y burocratizados. Pero nadie pensó en ello, aunque sí con frecuencia, deplorando el confuso sistema político, se invocaba a un bipartidismo utópico, el cual no se fundaría sobre la dinámica espontánea de la ley electoral sino que sería enviado por el cielo o realizado por una imposible aunque iluminada voluntad de los políticos. Ni siquiera se había pensado en tantos remedios y substitutos realmente dudosos, propuestos en nuestro tiempo para dar alguna autoridad y estabilidad al gabinete, independientemente de la ley electoral, de la situación de los partidos y de su número. Por ejemplo, un término fijado por disposición oficial, o un mecanismo de disolución automática de la cámara como consecuencia del inicio de cada crisis provocada por el voto de desconfianza; o por el voto de desconfianza "constructivo" adoptado entonces por los alemanes, es decir,

la posibilidad dejada a la cámara para destituir a un jefe de gobierno y elegir a uno nuevo.

Los remedios propuestos por Sonnino no buscaban reforzar al ejecutivo para con ello, establecer un contacto más directo con el país e incorporarlo de manera inmediata en el ámbito de la democracia. Hombre de su tiempo y ligado a las condiciones de su época, Sonnino se replegaba hacia la monarquía, quería llevar al ejecutivo hacia el interior de la esfera real. Solución que parecía la única posible, pues según la ley fundamental "sólo al rey" pertenecía el poder ejecutivo. Y si esta identificación del ejecutivo con el rey podía ser llevada a cabo por el régimen parlamentario o el seudoparlamentario parecía muy difícil a su vez, o directamente imposible, dar al ejecutivo un nuevo y diferente sistema prescindiendo del rey, cuya posición había sido siempre fuerte y había llegado a ser más fuerte aún al irse exterminando el parlamentarismo. Pero hacer autónomo al ejecutivo restituyendo al rey su pleno ejercicio en un momento difícil y crítico de la vida nacional, como había previsto Mosca, adquiría un indudable significado político conservador. Los acontecimientos ocurridos durante los gobiernos de Crispi, de Di Rudini, de Pelloux en ese tiempo habían —dando provechosas lecciones de hechos— abierto los ojos al país, o al menos de su parte más moderna y políticamente combativa. Y de esta manera, no obstante los diagnósticos tan justos formulados por Sonnino y por Mosca sobre la disfuncionalidad del sistema, la profecía de su caída no debía cumplirse tan rápido.

Precisamente la perspectiva de solución indicada por Sonnino (y el modo en que la solución había tratado de imponerse) había agrupado alrededor de la desierta y humillada bandera parlamentaria, nuevas y generosas fuerzas; por un momento había florecido con motivos ideales la enferma y desacreditada asamblea de Montecitorio, convirtiéndose rápidamente ante los ojos de muchos italianos (aunque muchos italianos ayer la hubieran desdeñado y ofendido) en el paladín de la libertad.

El régimen seudoparlamentario salía entonces de una larga, confusa y áspera batalla, reforzado momentáneamente, aunque las causas de su decaimiento aún no habían sido eliminadas. Sacar algo de aquel régimen, renovarlo sin renegar de él, con la posibilidad de crear de nuevo gobiernos estables, coherentes, autorizados pero sin autoritarismo (aunque paternalistas) y, como fuere, capaces de atender en forma válida, las necesidades del naciente desarrollo del país. Éste era el difícil problema que debía enfrentar el genio político de Giolitti.

[1] *Cfr.*, el perfil del "barón de hierro" trazado por Spadolini, *Figure del pensiero e dell'azione liberale in Italia*, Roma, RAI, 1954, p. 16 y ss.

[2] Ofrecen un ejemplo las circulares de los prefectos publicadas por Spadolini en la citada *Firenze capitale* en p. 212 y ss., redactadas para recomendar la neutralidad de la administración pública entre los candidatos de los diferentes partidos políticos; ordenando solamente la intervención contra los candidatos de los partidos, diríamos hoy, no del régimen, sobre todo los clericales.

[3] Escribía A. De Viti de Marco (*Un trentennio di lotte politiche [1894-1922]* Roma, 1929): "Durante las luchas del 'resurgimiento', las divisiones políticas derivaban de la cuestión de la independencia nacional y de la forma —federativa, republicana o monárquica— que se quería dar al nuevo Estado. Los problemas de política interna y exterior, que el nuevo Estado se preparaba para enfrentar, parecían todavía lejanas y de importancia secundaria. El hombre que en verdad tuvo la visión integral y precisa fue el conde de Cavour; pero, su programa nació y murió con él. Igualmente, con la unidad conseguida, se agotó la función histórica y la vitalidad política de los viejos partidos. Quedaron, más bien, las viejas agrupaciones de personas ligadas con vínculos de convivencia tradicional y se manifestó inmediatamente, al interior de cada una de ellas, la más grande confusión de ideas y métodos. En cada una se encontraban autores y adversarios de las más disparatadas líneas de gobierno en materia de política exterior e interna, de política económica y financiera. En cada grupo se encontraban los defensores y los adversarios de las políticas de expansión territorial y colonial, de la reducción y el aumento de los gastos militares, de la intervención estatal y de la libre iniciativa individual. En cada grupo estaban los concentradores y los descentradores; los partidarios y los adversarios de la ampliación y de la restricción de la libertad de prensa, de asociación, del sufragio universal y del sufragio restringido. Aquellos que propugnaban acuerdos con el Vaticano y aquellos que propugnaban la más completa separación entre el Estado y la iglesia. Había liberales y proteccionistas, autores y adversarios de la legislación social. En donde se tuvo la plaga del "transformismo" que confundió a las personas de los viejos partidos, sin aclarar las ideas de las nuevas líneas. Más allá de la confusión, una sola idea heredada del viejo régimen prevalecía en cada grupo: la idea del privilegio de clase. Las nuevas libertades —concedidas tal vez más por espíritu doctrinario que no por demanda del pueblo— sirvieron de hecho a los nuevos llegados para organizarse en defensa de sus propios intereses y su propio derecho; pero, esta defensa no consistía en combatir los privilegios de otros para lograr un trato igual para todos sobre la base común, sino en reclamar nuevos privilegios para sí mismos. Cada nuevo privilegio era reclamado a título de trato igualitario. Así, ocurrió en Italia que el progreso de la idea liberal y democrática ha consistido en el gradual y creciente otorgamiento de los favores legislativos, que pasó de los grupos mayores a los menores, de los grupos de vieja formación a los de nueva formación, de los latifundistas a los industriales, a los funcionarios de Estado, a las cooperativas de trabajadores, a las organizaciones proletarias. Se generó la jerarquía de los grandes, de los

medianos y de los pequeños privilegios. El parlamento llegó a ser, lógicamente, el mercado en donde se negociaban los grandes y pequeños favores del Estado, que eran subvencionados por la gran masa de consumidores y contribuyentes. Los intereses de estos últimos era desterrada de la arena parlamentaria. Cada elector en lo personal empujaba al diputado individual sobre esta vía y lo explotaba para conseguir intereses particulares. Pero la masa anónima de ciudadanos había terminado por despreciar al instituto parlamentario.

Contra las organizaciones políticas del privilegio, que desangraban a las fuerzas productivas del país pobre, surgieron movimientos populares esporádicos, determinados por la agudización de los sufrimientos económicos que la exageración del sistema ha producido algunas veces, no por la acción consciente de masas electorales de las que habría podido nacer el partido, ni del pensamiento activo de un partido o de un grupo trabajador con el fin de iluminar, educar y organizar políticamente a las masas..."

[4] De manera muy clara Zanichelli explica cómo en el Piamonte saboyano, con el Estatuto Albertino interpretado en sentido parlamentario, todavía se pudiera manifestar un régimen relativamente sano y coherente, y que con la unidad (italiana) las promesas morales y sociológicas de tal régimen se irían rápidamente descifrando. (*Cfr.*, Zanichelli, Domenico, *Studi di storia costituzionale e politica del Risorgimento d'Italia,* Bologna, 1900, p. 143 y ss.

[5] La reforma electoral de Depretis fue organizada sobre dos leyes. La primera, del 22 de enero de 1882, facilita el acceso al derecho de voto. Pero, las facilidades tuvieron para la época un efecto limitado, en cuanto a la ampliación del sufragio, ya que el 62% de la población todavía estaba compuesta por analfabetos. En 1882 los que tenían derecho al voto no superaban los 2 millones y en porcentaje el cuerpo electoral pasó del 2.18% al 6.7%.

La segunda ley electoral de Depretis (7 de mayo de 1882) además de asignar un número diferente de diputados a algunas provincias (Avellino, Brescia, Caserta, Foggia, Girgenti, Montova y Siracusa), redujo el número de distritos electorales de 508 a 135, después de la adopción del distrito uninominal con escrutinio de lista, y modificó en consecuencia, radicalmente, las circunscripciones.

[6] Giustino Fortunato criticó con vehemencia el proyecto de ley en la cámara, el 25 de marzo de 1881, y declaró al escrutinio de lista como "la más manifiesta, la más odiosa, la más injusta, la más peligrosa confiscación del voto popular". —Y agregaba— "...la elección es la selección de un hombre, no de un partido o de una bandera...". La opinión política, decía Fortunato "*es un criterio de selección, no el único*...: con el escrutinio de lista no se pone atención a las cualidades personales, no se pone atención al ingenio, a la probidad, a las virtudes, a todas las otras ciudades que pueden hacer a un hombre apto para ir al parlamento. Porque no es posible para un elector conocer todos los candidatos, el juicio será dado por uno o dos nombres célebres que sirven 'de pasaporte a los otros nombres de la lista'". Estas celebridades no son, en el pintoresco lenguaje de Fortunato, sino "verdaderas boletas de encargo que hacen pasar la aduana a las mercancías dañadas". Fortunato citaba a De Zerbi que había escrito a este propósito: "El de más confianza será propuesto en la lista de candidatos con preferencia del más independiente, porque aquél es un burro y éste un cerebro; el más intrigoso y el servidor antiguo del partido serán los que encabecen la lista." Desde aquella época, entonces, a los espíritus más lúcidos parecían claras las consecuencias "partidocráticas" del escrutinio de lista, es decir, la selección al revés y la expropiación de la representación parlamentaria en favor de los hacedores y burócratas de partido.

[7] Según el cálculo hecho por Colajanni, el número de los muertos entre los manifestantes, durante las numerosas manifestaciones y agitaciones en Sicilia, entre el 10 de diciembre de 1893 y el 5 de enero de 1894, ascendió a 92 personas contra un solo caído entre las tropas, muerto a consecuencia de una pedrada. Ver Romano, Salvatore, *Storia dei fasci siciliani*, Bari, Laterza, 1959, pp. 442-468. Consúltese dicha obra para conocer también los acontecimientos relativos a las violaciones de las inmunidades parlamentarias del diputado siciliano De Felice (pp. 494-498).

[8] *Cfr.*, Plebano, A., *Storia della finanza italiana*, Torino-Roma, Roux y Viarengo, 1902, vol. III, pp. 438-439; Cilibrizzi, S., *St. parl. pol. e dipl. d'It.*, cit., vol. II, pp. 536-537.

[9] Analizando con objetividad las situaciones parlamentarias que condujeron a la caída de la derecha, Domenico Zanichelli *(ult. op. cit.)* subraya con razón la heterogeneidad y falta de agregación política y de recíproca caracterización tanto de la "derecha" como de la "izquierda". Dice Zanichelli "...este pretendido partido moderado, que dirigió la cosa pública hasta el 18 de marzo de 1876, salvando muchas veces y haciendo grandísimos servicios al país... no fue otro que la unión de aquellos hombres políticos que habían seguido al conde Cavour, y que trataban de mantenerse en líneas generales dentro de la vía que él había señalado; una amalgama un tanto heterogénea de grupos que, aun teniendo ideas diferentes en todas o en casi todos los asuntos del Estado, se preocupaba principalmente de la necesidad por cumplir el programa nacional... y que principalmente la mayoría de la cámara se preocupaba por cumplir el programa nacional en el modo señalado por el conde de Cavour, pero sin poner en peligro al nuevo Estado, y que sólo este pensamiento la tuviese unida, aparece claro, si se piensa que inmediatamente después de la ocupación de Roma y de la votación de la ley de las garantías comenzó aquel trabajo de desintegración con el que las diferentes partes de ella, cumplida la obra común, anunciaban para retomar su independencia...; impotente para conquistar el poder por fuerza propia, la oposición subió al poder cuando la mayoría de los adversarios, disgregándose y dividiéndose, se lo cedieron; lo tuvo para daño del país cuando, queriendo hacerse pasar por partido, no logró sino mostrar los defectos y los vicios, aunque no la calidad de los gobiernos que se fundaron sobre una sola parte política, con daño menor cuando sus actos fueron útiles y ventajosos, cuando sus principales hombres supieron abandonar la actitud parcial y aceptar, inspirándose sólo en los supremos intereses de la patria, la ayuda de todos los hombres de buena voluntad para tutelarlos o defenderlos. De tal manera, que aquellos mismos que con tal de instalarse en el gobierno habían declarado con grandielocuencia que formaban una mayoría orgánica y compacta semejante a la de los partidos ingleses clásicos, tuvieron que plegarse para regir al Estado apoyándose principalmente sobre los grupos centrales más afines a las asambleas, confirmando así aquello que a nosotros nos parece natural y congénito al sistema representativo en Italia, o tal vez, también, a la Europa moderna, y desconociendo y declarando falsa a aquella doctrina de la necesidad de los partidos que alguien todavía alega". (Pp. 131-135.)

Zanichelli en estas páginas notables, pone en evidencia cómo en Italia el gobierno podría sólo fundarse sobre el transformismo y la coalición, dada la inexistencia de partidos capaces para expresar una mayoría parlamentaria. Él considera "falsa la necesidad de los partidos", pero aquí está en un error. El sistema parlamentario presupone, como sabemos, una mayoría parlamentaria segura, que sea expresión de un partido organizado en el país y en el parlamento, como resultado de una ley electoral idónea. Zanichelli tiene razón cuando teje casi el elogio del transformismo como el único medio de gobierno adecuado a dirigir Italia, y cuando subraya que al persistir aquella situación (de la que él no sospecha que el origen

se encuentra en la ley electoral) cada intento de fundar el gobierno sobre un grupo homogéneo y una ideología definida está destinada a dar frutos todavía peores. Este autor concluye —y estamos a final de siglo— "vuelven tiempos tristes para el gobierno representativo, tanto como para no prever si el sistema podrá retractarse de su actual abyección"; y ello, depende precisamente del hecho que el sistema no logra fundarse sobre un adecuado juego de partidos. El sistema representativo también puede prescindir de un juego de partidos coherente ahí donde el ejecutivo (Estados Unidos y Suiza) tenga su institucional autoridad y estabilidad. Pero, si el régimen debe ser *parlamentario*, es decir, si el ejecutivo debe fundarse sobre la confianza del parlamento, son una necesidad absoluta los partidos capaces de expresar una mayoría parlamentaria y su ausencia conduce a la "abyección" señalada.

[10] En el discurso del 4 de mayo de 1886 Zanardelli decía a Depretis: "Por no saber lo que sois, es inevitable que en las leyes, aún en las de orden económico, financiero y administrativo, las que no pueden sustentarse en los principios que dividen a los partidos, acabaréis por no tener contentos a todos" y lamentaba que *la estabilidad del gobierno fuera realizada precisamente sobre la máxima inestabilidad en el trabajo legislativo*, en cuanto a que se salió de cada riel de claridad pragmática (Ondei, G. E., *Zanardelli*, Brescia, Imp. Pavoniana, 1954, p. 83). Diagnóstico todavía hoy vigente de un antiguo mal, del que no han sido cambiadas las razones.

[11] Spadolini, G., *L'opposizione cattolica,* Firenze, Vallecchi, 1955.

[12] Había nacido en 1818. Hacia 1893, a principios del último gabinete tenía, entonces, 75 años.

[13] Un diagnóstico negativo del sistema parlamentario italiano había sido ya hecho por Sonnino en 1881, cuando ante la cámara denunciaba la carencia del ejecutivo, las injusticias sociales, la separación del país real. Pero, con un salto lógico e histórico Sonnino veía el remedio sólo en el sufragio universal, aunque fuese con distrito uninominal, sin pensar siquiera al problema de la mayoría relativa o calificada, del único o del doble turno de elección; y ni siquiera en el problema de la eficacia de las instituciones escolásticas, y en general de la madurez de las masas electorales. "Nuestro gobierno es débil —dice Sonnino— (y no hablo de éste o de aquel gabinete sino del ente gobierno en sí mismo) y por eso mismo cumple mal su misión. Es débil porque, pasado el arrebato del sentimiento nacional que sacudió en sus fibras íntimas a toda la nación, toda nuestra vida política ha llegado a ser superficial. La gran mayoría de la población, más del 90%, se siente extraña a nuestras instituciones. Se ve sujeta al Estado y obligada a servirlo con la sangre y con los dineros, pero no siente que constituye una parte viva y orgánica, y no toma interés alguno a su existencia y a su desarrollo. Considera con sospecha y con desconfianza a todos nuestros ordenamientos, y un espíritu de descontento y desánimo invade al país, desde los Alpes hasta la punta extrema de Sicilia. Si la forma de gobierno cambiase repentinamente por un golpe de mayo o por cualquier crisis, *quod did omen avertant;* si se sustituyen el actual régimen liberal por el despotismo más ciego o por la monarquía más descabellada, la gran masa de la población permanecería indiferente al anuncio, como si se tratara de una cosa que no la tocase... o también crédula y ávida de novedades saludaría el cambio con esperanza. En una palabra, nuestro Estado no se apoya sobre aquella sola base, sólida y segura, que es el consenso de todos sus ciudadanos. Éste está constituido sobre el derecho de poco más del dos por ciento de la población y, en la realidad, de menos del uno por ciento. Y este privilegio, con-

cedido a un estrechísimo orden de ciudadanos para regir el Estado, ha creado un gobierno de clase, un gobierno sin ideales, mezquino, ávido y doctrinario; y la legislación que ha salido es una legislación parcial, que ha elevado a interés general el interés de una clase, que de los principios liberales se preocupa únicamente en cuanto tocan la vida y la suerte de las clases privilegiadas y ha aplicado un sistema tributario que grava desproporcionadamente sobre el trabajo y sobre las clases más pobres. En tanto que, sobre aquella masa políticamente inerte de la población, los revolucionarios de todo color, negros o rojos, revolucionarios clericales o republicanos, van alimentando el descontento o fomentando los gérmenes y alienando siempre más los ánimos de nuestro estado, y buscan la novedad y esperan lo mejor de la revolución y del desorden más bien que del pacífico desarrollo de los órdenes actuales. Es por ello que nacen y crecen los espíritus sectario, clerical o anárquico. La obscura y confundida conciencia de ello, y haber sentido que está siempre apolillándose cada vez más la base misma del Estado, es lo que ha empujado a todos nosotros a invocar una reforma electoral y a insistir sobre su urgencia. *Mientras nosotros confiándonos en la doctrina vacía, esperábamos que las diversas* clases de ciudadanos vinieran, una después de otra por orden de dignidad, a pedir la franquicia electoral que tendríamos nosotros entonces graciosamente concedida, nos dimos cuenta espantados que ninguna clase venía a reclamar sus derechos y que, a pesar del descontento creciente, necesitaba darse un gran movimiento artificial agitando de arriba hacia abajo para obtener que al menos alguien con reuniones o peticiones pidiese este gran premio que nosotros teníamos reservado para los más capaces y más buenos. *Es notable que las demandas de franquicia hubieran* sido hechas siempre por aquellos que la mayoría de la cámara estaba menos dispuesta a reconocer como los más dignos. Y este hecho, de segregar de nuestra vida política a la grandísima mayoría de ciudadanos nos demuestra en forma absoluta la urgente necesidad de recobrar el Estado, de reanimar esta vida política haciendo participar a todo cuanto ahí hay de activo y de trabajador en la nación, familiarizando todos los órdenes de la sociedad y obligando, diría, a que todos los italianos se sintieran solidarios con los destinos políticos del país y a considerarse verdaderamente como ciudadanos, como *cives* de una Italia libre y única. Es ésta la razón por la que nosotros, con nuestro orden del día, nos proponemos deliberar sobre el sufragio universal directo y con voto uninominal ya 'que el dominio es solamente duradero cuando es voluntario' " (con palabras de Maquiavelo). No hay gobierno seguro y estable si no representa a la nación entera, si no tiene el consenso de todos, de arriba y de abajo. En un Estado nuevo de cualquier tradición histórica, en un Estado nacional, cuyo orden se funda sobre la expresa voluntad del pueblo y que ha puesto como base normal de su gobierno el principio de elección, no tendrá plena representación del país, no podrá haber otro modo de verificar la aprobación del sufragio universal que acompañe la sucesión de administraciones y de gobiernos sino mediante la elección de la cámara de diputados por parte de la ciudadanía entera... La cámara elegida debe ser el espejo fiel de las fuerzas sociales de cualquier clase existente en el país, en donde al estado verdadero de las cosas corresponda, en lo posible, el ordenamiento legal de ellas y en donde el progresivo trabajo legislativo y de gobierno coincidan, por así decir, día con día en el desarrollo natural de los organismos y de las fuerzas que se explican en el Estado y que constituyen sus elementos vitales. En estos tiempos, el único medio que tenemos para traducir, constante y pacíficamente, la fuerza social en fuerza política, es la elección, ya que el mismo principio electoral *se apoya sobre el presupuesto científico de que* todo hombre, toda asociación, toda clase, toda comunidad de intereses tiene mejor conciencia de otros, por lo que conviene, a la larga, para su propio desarrollo y para su propia ventaja. Pero ¿cómo se medirá la fuerza social, para darle a cambio la debida parte de influencia política? Nosotros respondemos que no es con criterios arbitrarios, de clase, de

censo o de cultura, sino mediante el número. Toda fuerza, todo medio de influencia como la cultura, el dinero, la inteligencia, la tradición, el carácter, representan un valor social y tienen verdadera importancia política en la medida que se traducen directa o indirectamente en influencia sobre un número de voluntades que actúan. El rico, egoísta y holgazán que tenga encerrados en la caja fuerte todos sus dineros, el docto que guarde para sí mismo todos los resultados de sus estudios, no tienen importancia social y no deben tenerla ni siquiera en política. El mejor medio, nos parece a nosotros, para dejar cualquier interés social en la parte que justamente le espera y para obtener una completa representación política que corresponda fielmente a las condiciones, diría, casi dinámicas de la nación, es dejar libre la acción de todas las influencias legítimas sobre todos los órdenes de ciudadanos, sin excluir o paralizar aquellos que se ejercen de preferencia sobre clases inferiores, sean ellas urbanas o rurales." (*atti parlamentari*, sesión del 30 de marzo de 1881.) Puede surgir también la sospecha de que este planteamiento de Sonnino deba interpretarse en el sentido de un reforzamiento esperado de las *élites* activas del país en función de su más acentuada influencia sobre la mayoría amorfa y pasiva. Pensamiento que tendría no sólo una clara implicación conservadora, sino directamente reaccionaria. De otra manera el pensamiento de Sonnino habría sido muy superficial e ingenuo. ¿Había él leído y meditado las consideraciones desarrolladas por Tocqueville, sobre los efectos del sufragio universal de su genial obra *De la démocratie en Amérique*? Yo lo dudo. Por otra parte, no sabría si las hubiere meditado, más tarde, el mismo Croce (*cfr.*, más adelante, p. 255, núm. 10).

[14] Sobre las represiones en Milán del noventa y ocho, y particularmente sobre las persecuciones que fueron víctimas los católicos —se recuerde el episodio significativo de don Albertario— ofrece importante documentación y aguda interpretación Spadolini, G., *L'opposizione cattolica*, Firenze Vallecchi, 1955, pp. 463 y ss.

[15] He aquí el texto del decreto real del 22 de junio de 1899 número 227 precedido por la información al rey: "¡Señor! La cámara de diputados reconoció solemnemente el 4 de marzo pasado la necesidad de nuevas disposiciones para la defensa del orden público y de las instituciones al aprobar, con grandísima mayoría de votos, los conceptos informadores del proyecto de ley que le había sido presentado por el gobierno. Iniciada el 1º de junio la segunda lectura de este proyecto, deliberada y abiertamente una pequeña minoría se propuso impedir en la cámara conducir a término el examen de las disposiciones presentadas. Para remediar esto fueron propuestas oportunas modificaciones en los procedimientos reglamentarios, pero también contra tales modificaciones fue opuesto el mismo sistema de deliberado obstruccionismo. La situación creada por estas condiciones impone al gobierno el deber de procurar que la voluntad y el derecho de la mayoría puedan, según el espíritu de las órdenes constitucionales, obtener su legítima superioridad. No se puede permitir que una exigua minoría impida a la cámara de diputados el ejercicio de sus funciones. Por eso, el consejo de ministros, con unánime deliberación, no duda en proponer a vuestra majestad que las disposiciones más esenciales de aquel proyecto de ley, reunidas en un texto, que es conforme a aquél deliberado definitivamente por la comisión parlamentaria elegida para examinarlo, sean sancionados con un decreto real que tenga efecto ejecutivo el próximo 20 de julio, y sea rápidamente presentado al parlamento para convertirlo en ley. De tal modo, queda incorporada a las dos ramas del parlamento la potestad para discutir y deliberar sobre las disposiciones del decreto antes de que ellas sean aplicadas. Por lo tanto, para tutela del mismo crédito y de la autoridad del parlamento, sometemos a vuestra majestad el siguiente decreto.

Visto el decreto real del 30 de junio de 1889, número 6144, serie 3ª; visto el

edicto real del 26 de marzo de 1848; sobre la propuesta etc.; después de la deliberación del consejo de ministros; hemos decretado y decretamos:

Art. 1. La autoridad de seguridad pública puede prohibir, por razones de orden público, las juntas y las reuniones políticas, y los violadores de la prohibición serán castigados en los términos del artículo 434 del código penal.

Art. 2. No se podrán portar, ni exponer en público banderas, estandartes o emblemas sediciosos; los violadores serán castigados con el arresto hasta por un mes y con multa hasta de trescientas liras.

Art. 3. Además de las asociaciones políticas castigadas por el código penal, el ministro del interior podrá disolver, con decreto razonado, *todas* aquellas otras que estén dirigidas a subvertir, en la vía de los hechos, los ordenamientos sociales o la Constitución del Estado. Contra el decreto de disolución está admitido el recurso en la sección IV del consejo de Estado en los términos del artículo 24 de la ley del 2 de junio de 1889 número 6166. Este recurso no tendrá efecto suspensivo fuera del que se refiera al patrimonio de las asociaciones disueltas. En caso de que las asociaciones disueltas se volvieran a constituir, aunque bajo otro nombre, los promotores y los jefes de las mismas serán castigados con el arresto de hasta tres meses o con la multa de hasta mil liras.

Art. 4. Los empleados, agentes y obreros adscritos a los ferrocarriles, al correo, a los telégrafos, a la iluminación pública con gas o con energía eléctrica, aun cuando tales servicios sean ejercidos por medio de un empresario privado, que en número de tres o más, previo acuerdo, abandonen su propio trabajo o encargo u omitan cumplir el regular funcionamiento del servicio público, serán castigados, en caso de que el hecho no constituya un delito más grave, con el arresto hasta de tres meses o con multa hasta de mil liras además de las penas señaladas por el artículo 181 del código penal, cuando se trate de oficiales públicos. Los promotores y los jefes serán castigados con arresto hasta de seis meses y con multa hasta de tres mil liras.

Art. 5. Todas las disposiciones penales relativas a las infracciones de las leyes sobre la prensa y a los delitos cometidos por medio de la prensa son aplicables: 1) al gerente del diario o periódico; 2) a los autores y cooperadores de las publicaciones incriminadas. Cuando el autor o los cooperadores de las publicaciones sean condenados y residan dentro del reino, se exonerará de la pena al gerente.

Art. 6. El propietario del diario o del periódico y el propietario de la tipografía en el que sea imprimido, serán siempre civil y solidariamente responsables de las publicaciones habidas en el mismo diario o periódico. La responsabilidad civil comprenderá, además del resarcimiento de daños, el pago de los gastos del procedimiento, el pago de las penas peniarias a las que haya sido condenado el gerente del diario o periódico y de las del autor de la publicación.

Art. 7. En el caso de que los responsables de los delitos de difamación cometidos por medio de la prensa, antes de la presentación de la querella se hayan retractado públicamente por medio de la prensa, la pena podrá ser la detención por no más de seis meses o de la multa de no más de dos mil liras.

Art. 8. Está prohibida la publicación, por medio de la prensa, de los actos de la instrucción penal y de la rendición de cuenta o resumen de los debates de los juicios de difamación, bajo la pena de enmienda de cien o quinientas liras, además de la abolición de lo impreso. No se aplica tal prohibición a los juicios previstos por el número 1 del artículo 394 del código penal y para aquellos en los cuales la persona ofendida sea miembro del parlamento por causa de sus funciones.

Art. 9. En los artículos 56 del edicto sobre la prensa, 124 y 400, último párrafo del código penal, que están abrogados, se constituyen con la siguiente disposición: para los delitos previstos por el artículo 122 del código penal no se procede sino previa autorización del ministro de justicia. En el caso de ofensa contra los soberanos o contra los jefes de gobierno extranjeros, la acción penal no será ejercitada sino

después de petición hecha por parte de los soberanos o de los jefes de los mismos gobiernos, quedando firme la disposición de la ley del 26 de febrero de 1852. En el caso de la ofensa contra los enviados y contra los agentes diplomáticos extranjeros acreditados ante el gobierno del rey, la acción no será ejercitada sino después de la querella presentada por la persona que se reputa ofendida.

Art. 10. El presente decreto tendrá ejecución el 20 de julio próximo. Será presentado inmediatamente al parlamento para su conversión en ley."

La casación de Roma con la famosa sentencia del 20 de febrero de 1900, consideraba las siguientes máximas: "El decreto ley del 22 de junio de 1889 era en realidad un simple proyecto de ley para ser discutido por las dos ramas del parlamento, con la sola limitación que las disposiciones del decreto convertido en ley debían entrar en vigor el 20 de julio de 1899. Habiendo sido cerrada la sesión parlamentaria del 30 de junio de 1889, dos días después de la presentación del mencionado decreto parlamentario y antes de que el parlamento pudiese entrar en su discusión, ése como cualquier otro proyecto de ley había caído en la nada y venía a menos también la disposición relativa a la fecha de su actuación. Por eso, y no habiendo sido emanado en sesión cerrada un nuevo decreto relativo a las disposiciones contenidas en el invalidarlo, no era legítima la aplicación del mismo en época sucesiva. Cuando un decreto-ley sea existente y en vigor, bajo la responsabilidad política del gobierno frente al parlamento, el poder judicial no tiene facultad para censurar el ejercicio del poder ejecutivo en lo que se refiere a la necesidad del Estado."

En sustancia, la casación, consciente del despliegue imponente de la opinión pública y todavía no inclinado a declarar la inconstitucional del principio de los decretos-ley, disimulaba la censura al gobierno y el contenido político de su decisión, razonándola con una preciosa y sutil —aunque si discutible— "distinción" jurídica. No decreto-ley, sino proyecto de ley, el documento caía en la nada por el cierre de la sesión.

Sobre el argumento de los decretos-ley, también ver a Tittoni, T., "I rapporti tra il parlamento e il governo durante la guerra", en *Nuova Antologia,* febrero, 1918, pp. 234-235.

[16] Es interesante observar cómo, mucho más tarde, un apasionado y batallador hombre de izquierda, Salvemini, advirtiera toda la gravedad de la erosión del control del parlamento causada por la confusión de los poderes, e inclinarse casi, acercándose a ciertas posiciones de Sonnino, a aceptar también gobiernos no fundados sobre el voto de confianza del parlamento, siempre que regresara efectivo el control parlamentario: "Las crisis ministeriales son la forma más clara de la miseria a la que se han reducido las instituciones ministeriales... Pero, después de todo, se puede dar un sistema representativo, en el que los ministros sean escogidos por el jefe del Estado independientemente de la designación parlamentaria, pero en el que el control de la cámara elegida sobre las actuaciones del gobierno funcione de manera eficaz. Aquí está el gusano mayor del régimen giolittiano: *La abolición de cualquier control parlamentario serio...*" (*Op. cit.* p. 394.)

[17] Sonnino, S., "Torniamo allo Statuto", en *Nuova Antologia,* I, 1, 1897, p. 9 y ss.

[18] Mosca, G., *Le costituzioni moderne,* Palermo, Amenta, 1887, p. 56.

Capítulo quinto

CONTINUACIÓN *GIOLITTIANA* DEL RÉGIMEN Y SU EXTINCIÓN

Giolitti poco sabía de la vida de las instituciones libres en los grandes países del occidente anglosajón y de su dinámica tan secreta aun para los mismos estudiosos (pero los otros políticos italianos sabían aún menos). Era un gran burócrata, un gran administrador, que llegaba a la política convencido de la imposibilidad de resolver adecuadamente los problemas administrativos sin la base de una voluntad política. En apariencia era un cínico, pero en realidad estaba animado por una profunda pasión responsable hacia la cosa pública. Tomaba a los hombres por lo que eran y no pedía a nadie más de lo que los límites de su naturaleza soportaran. Le gustaba que su país fuera libre, ordenado, bien gobernado. Sólo le importaba que fuera potente dentro de los límites en los cuales la potencia misma fuera instrumento y premisa del desarrollo interno. De muchas partes le era reprochada su indiferencia absoluta hacia los problemas de política exterior, y esto, hoy, en la perspectiva de la historia, es el elogio más grande que se le pueda hacer. En un país pleno de veleidades retóricas, inclinado a soslayar y tergiversar los problemas internos —sociales, económicos, financieros, institucionales— a través de la política exterior y de las aventuras coloniales, Giolitti permanecía sólidamente aferrado a las realidades internas, tal vez, vulgares y hasta desagradables. No era capaz de olvidarlas y tampoco permitía que los demás las olvidaran.

Se decía que no tenía dignidad por la facilidad con la que sus agentes trataban, cuando era necesario, con los jefes de la *maffia* y de las pandillas para controlar las elecciones; por la tranquilidad, con la que después de haber invitado a formar parte de su gobierno a los hombres de izquierda invitaba a los de la derecha (y cuando era posible ponía juntos, a hombres de izquierda y de derecha, anticlericales y católicos), lo que parecía justificar la acusación. Pero, en realidad, si analizamos su proyecto de acción, lo encontramos animado por una profunda coherencia y fiel a un único y lucidísimo esquema.

En la crisis de finales de siglo, Giolitti había advertido la fragilidad

de la estructura del "resurgimiento", hasta el punto de que las masas católicas y proletarias quedaban fuera del Estado y que por diferentes motivos eran igualmente enemigas. Había constatado lo inadecuado del régimen seudoparlamentario, la insuficiencia de sus combinaciones y recursos, y el abismo existente entre Estado y sociedad. Los gobiernos antiliberales de Crispi, de Di Rudini, de Pelloux eran únicamente —Giolitti lo sabía— salidas desesperadas de una fortaleza asediada. Con paciencia y fría audacia, Giolitti meditaba sobre la forma de romper el asedio contra su gobierno y por ello llamó, al menos a una parte de los asediadores, a defender la fortaleza. La situación objetiva justificaba su acción.

A medida que el Estado nacional italiano se consolidaba y se convertía en un elemento aceptado de equilibrio internacional, la violencia de las protestas vaticanas iban calmándose, deviniendo manifestaciones formales; en tanto que el mundo católico a través de encíclicas pontificias y de investigaciones sociopolíticas advertía la presencia de la inquietud social, y reaccionaba, apoyando en parte las exigencias de una más justa distribución de la riqueza, y en parte confesando su deseo de tomar su lugar no sólo en las administraciones locales sino en el parlamento y en el gobierno, para equilibrar y controlar la avanzada socialista.

Por otra parte, en las batallas políticas de finales de siglo, la izquierda liberal se había unido frecuentemente con los radicales, los republicanos, y los socialistas, para defender la interpretación *cavouriana* del Estatuto. Los abstractos esquemas, los prejuicios ideológicos, las disputas teológicas con los socialistas, hacían amargo el camino que conducía a una más amplia y constructiva colaboración, a una colaboración con el gobierno: pero ya en el seno del socialismo surgía un ala reformista, dentro de la cual algunos dirigentes con influencia sentían atracción por aquellas instituciones liberales que si bien durante un tiempo rechazaron y refutaron, después tuvieron que defenderlas para luchar contra el retorno autoritario de la monarquía y de la derecha.

Por otra parte, el regicidio había dado al país una gran sacudida. La reacción había sido saludable y había probado, no obstante todo, alguna madurez política. Un hecho de tal clase, que hubiera podido abrir el camino a la propagación de la violencia, por el contrario, pareció concluir la época de ella. A derecha e izquierda del espectro político, todos parecieron bruscamente ser requeridos para más meditados y responsables propósitos. El país, en el que ya fermentaban las semillas de la recuperación económica, no quería desórdenes.

El nuevo rey, libre de cualquier responsabilidad y obligación sobre

los últimos desventurados acontecimientos, era un hombre modesto, un tanto burgués, menos inclinado que su padre a invadir la esfera de actividades del gobierno. Más respetuoso también de los convenios formales sobre los que se fundaba el régimen seudoparlamentario, aunque, a su modo, tenaz y perseverante, llegaba a ser evidente qué haría para mantener la tradicional influencia dinástica sobre la política exterior y militar; ello lo demostraría en adelante en forma evidente.

Por otro lado, la naturaleza misma del régimen seudoparlamentario que quería reanimar Giolitti sobre nuevas bases políticas (pero dentro de cuyas estructuras estaba condenado a actuar) hacía más ardua la aplicación de su esquema de gobierno, ya que no se hace nada si no se dispone del poder, aunque parecía que la descomposición del régimen hubiera precisamente agotado, sin remedio, las fuentes más profundas del poder.

La dinastía, aunque fortalecida momentáneamente como consecuencia de la debilidad del poder parlamentario, estaba obligada a descubrir sus intenciones; en definitiva, había salido de la grave experiencia muy cuestionada y sacudida, y parecía que sólo lentamente podría reconquistar autoridad y popularidad. La construcción que Giolitti se disponía a realizar no podía, en verdad, apoyarse sobre lo que quedaba del poder dinástico. Al contrario, presuponía que aquel poder fuera, al menos, reconducido dentro de los estrechos confines a que los había obligado el conde de Cavour, al final de su encargo. En condiciones difíciles en el internacional, pero más difíciles aún en el plano interno, Giolitti debía renovar un aspecto esencial de la gran obra *cavouriana:* construir el poder del primer ministro sobre el poder del parlamento, o más bien, como de costumbre, sobre la cámara de diputados. Es decir, crear nuevamente en el parlamento la supremacía del primer ministro: cosa muy difícil, en una fase de transición y de crisis, con un cuerpo electoral que ya no era —como en otro tiempo— más o menos homogéneo, en lo que se refiere a la composición social, sino por inspiración política.

Giolitti con gusto hubiera fundado su mayoría, sobre todo, en las fuerzas nuevas que fermentaban la izquierda. Pero no descuidó los contactos con las fuerzas católicas, y tampoco solicitó ni favoreció su ingreso a la ciudad política. Renunció a algunas de sus convicciones para no ofenderlas y actuó para lograr también su apoyo en la integración de su sistema.[1] No perdió, asimismo, de vista a las corrientes de extrema derecha que se alimentaban de la reacción antiparlamentaria y de las desilusiones de la dignidad nacional.

La empresa colonialista en Libia se originó también, por la necesidad

de dar satisfacción a un sector de la opinión pública todavía poco organizado, pero impetuoso y agresivo, al cual, Giolitti, no restaba importancia. Con ánimo diferente y en circunstancias diversas —y al final de una cuidadosa preparación diplomática—, Giolitti a su vez se veía empujado, como ya lo había sido Crispi, hacia la aventura africana. Para Crispi aquella aventura —por otra parte no iniciada por él— había sido una romántica evasión; para Giolitti, era un meditado instrumento de gobierno. Pero en el fondo, tanto Giolitti como Crispi, por la falta de bases políticas estables, no tenían libertad plena para decidir. La tradición fatal de la subordinación de la política exterior a las necesidades de la política interna, continuaba. De cualquier manera, no obstante los graves errores y precipitaciones, Giolitti con su espíritu sobrio y perseverante mano condujo la empresa hasta el final, y obtuvo prestigio y fuerza, en donde Crispi había sólo cosechado los frutos amargos de la derrota militar y, sobre todo, de la derrota política.

Es muy dicífil para un hombre inmerso en lo vivo de la lucha política, con sus necesidades contingentes e inmediatas, analizar las profundas raíces de las instituciones, individuar sus disfunciones secretas, sacrificar para la corrección de ellas, aunque sea sólo una parte, la eficacia de la acción inmediata dirigida a superar dificultades presentes y también amenazadoras. Es una obra ingrata y generalmente sin premio, si no es ubicada en la perspectiva de la historia.

Cavour construyó el régimen seudoparlamentario, en cuanto se vio obligado a construirlo, como premisa y condición de su programa de trabajo. Hubiera, tal vez, podido construir con los mismos resultados prácticos a corto plazo, pero con resultados muy diferentes a largo plazo, un régimen parlamentario auténtico, si sólo hubiese conocido las diferentes, mejor dicho, opuestas fuerzas dinámicas del distrito uninominal inglés y del distrito uninominal de dos turnos. Pero, debido a que este problema no podía surgir en su mente, es justo decir que no tenía alternativa. Y tal vez, Giolitti tenía todavía posibilidades de escoger en los inicios de su carrera, ya que se encontraba frente a un sistema político-constitucional, cristalizado por una experiencia de cuarenta años, y conocía, tal vez menos que Cavour, las relaciones existentes entre las leyes electorales, así como el número y la estructura de los partidos políticos. Ciertamente no podía escapar a su larga experiencia administrativa y de gobierno la existencia de un nexo substancial entre leyes electorales, número de partidos, estructura de las mayorías. Lo demuestra su rápida reacción frente a la propuesta de Sonnino en 1911, para introducir la representación proporcional. Giolitti previó con exactitud que de este modo se habría favorecido a los pequeños

partidos y se hubiera hecho todavía más difícil la formación de mayorías parlamentarias estables. Probablemente su pensamiento no se detuvo jamás a examinar la dinámica del distrito uninominal de dos vueltas que en el fondo constituye la introducción histórica del proporcional y que opera en la misma dirección, aunque con menor eficacia demoledora sobre la mayoría y sobre el Estado mismo. Probablemente no se detuvo jamás a considerar que, en gran parte, las extenuantes y siempre resurgientes dificultades parlamentarias que había podido dominar Cavour con el peso de su personalidad y con el prestigio de su éxito (pero que más tarde habrían de desgastar tanto a la derecha como a la izquierda y empantanar toda la política italiana en el transformismo) descendían directamente de aquella ley electoral fatal que había convertido al Piamonte, en un país en donde las trágicas experiencias habían creado en los liberales una patológica adversión y desconfianza frente al poder. Y en donde, por consecuencia, la mejor ley electoral hubiera podido aparecer por instinto como aquella que hacía imposible la formación de pocos partidos coherentes y una franca mayoría parlamentaria.

Limitándonos, como se debe, únicamente a los hechos positivos, permanece constante el hecho que Giolitti, aun con la autoridad y el poder alcanzados surgió, y en parte lo fue, como el árbitro de la vida italiana. No intentó jamás sanar la antigua y siempre deplorada desgracia de la inconstitucionalidad y fragilidad de los partidos italianos con un solo instrumento, tal vez todavía idóneo, es decir, con el distrito uninominal con mayoría relativa. Pero, en su tiempo el problema se había ya complicado con la presencia de los nuevos partidos de masas.

Ya en el tiempo de los viejos "partidos de opinión", desprovistos de cuadros y aparato burocrático, la queja sobre la confusa vida de los partidos era común. Pero parecía —lo hemos observado ya— que la invocada reagrupación de las fuerzas políticas en dos organizaciones, que tenían como jefe en el parlamento a una mayoría gubernativa homogénea, "debía descender del cielo". Y nadie, ni siquiera Gaetano Mosca —destinado a dejar una huella tan profunda en el conocimiento científico moderno de la política y tan severo y desencantado observador del régimen— hubiera indicado que en la primera ley electoral se encontraba la primera fuente de aquel desorden. En ese tiempo, la aparición del partido socialista, con sus estructuras permanentes, con sus adherentes sindicales y con sus cooperativas, hacía concebir la esperanza de un cambio y que las nuevas técnicas de organización política estuvieran destinadas a eliminar la antigua incoherencia. Sus estructuras de organización podían conferir al partido socialista una fuerza

competitiva particular, colocándolo en la posibilidad de enfrentar a las estructuras de los católicos, en tanto que el mundo liberal se dirigía al ocaso, ligado a su irreductible individualismo. Pero, rápidamente, fue claro que también los socialistas, con motivo de la ley electoral, se encontraban expuestos al riesgo continuo de escisión. Y el hecho de que un sistema organizativo y burocratizado estuviera expuesto a escindirse, en vez de la libre corriente de opinión del viejo tipo, no cambiaba mucho la situación, por lo que se refería a las repercusiones en la arena parlamentaria. El hecho de que la ley electoral diera la debida representación a los partidos menores, hacía posible que las escisiones fueran reales y no sólo probables y también evitaba la discordia —eficaz chantaje de las minorías, que tenían ante ellas abierto el único camino: propiciar la escisión.

Ni siquiera la gran formación liberal-democrática, creada a raíz de los acontecimientos de finales de siglo, había tenido, en razón de la ley electoral, oportunidad de dar origen a un gran partido estable de gobierno, capaz de mantener en la oposición a las fuerzas conservadoras y reaccionarias las que a su vez fueran obligadas a amalgamarse de modo permanente. No sólo Giolitti no había tenido ninguna posibilidad de emerger con autoridad de gran *líder* de partido, precisamente del partido de la izquierda liberal-democrática que no lograba surgir, sino que su mismo esfuerzo para construir de cualquier forma una mayoría de coalición e incluir en ella al partido socialista —aceptando su programa mínimo y haciendo de él el eje de la combinación— se revelaba inalcanzable a causa de la intrínseca debilidad y la discordia interna de aquel partido. Discordia que paralizaba a sus mejores hombres, quienes no actuaban ante el temor de producir las fracturas desastrosas que después llegaron a ser casi una inclinación particular y tradición del partido.

De esta manera, no se ofrecía a Giolitti otra posibilidad que la de resucitar la experiencia del régimen seudoparlamentario, aceptando al régimen tal como era, con su tendencia a la disgregación y con la necesidad consecuente de ampliar siempre, cada vez más, las presiones, intimidaciones electorales, y la corrupción parlamentaria. El primer ministro, maniobrando prefectos y magistrados, distribuyendo o negando nombramientos, cargos y beneficios, deshaciendo administraciones locales y sustituyéndolas con hombres de su confianza, se ponía en condiciones de garantizar curules a un cierto número de parlamentarios, obligados a su vez a apoyarlo ciegamente, con "un nuevo pasto de sabor feudal". Evidentemente, no en todos los distritos las elecciones eran tan degeneradas. La manipulación era casi total en la mayor parte de los

distritos del sur; mínima en muchos distritos del centro y del norte. Pero, en el conjunto, la representación nacional resultaba humillada y falseada por el sistema, ya que el primer ministro era el que fabricaba su mayoría mediante las elecciones. No eran los electores los que hacían una eficaz selección política, ni determinaban la mayoría al seleccionar implícitamente al primer ministro y la línea política de fondo.

El sistema seudoparlamentario funcionaba entonces, según una dinámica siempre más exactamente opuesta a aquella del verdadero sistema parlamentario. O sea, una dinámica paternalista en lugar de una dinámica democrática. El sistema, lo hemos señalado repetidamente, no lo había inventado Giolitti sino que había debido emplearlo frente a dificultades objetivas mayores, y encontrándose frente a un electorado no sólo heterogéneo sino en parte tan ingenuo y corrupto, tal como el restringido electorado antiguo. Giolitti debía acentuar necesariamente, digámoslo así, la corrección del sistema mediante presiones y manipulaciones, más allá de los límites que hasta las más decadentes venganzas de Cavour hubieran considerado inadmisibles, no sólo en los tiempos "áureos" de la derecha en los tiempos del transformismo.

Giolitti, decía, para su justificación, que el nivel político de muchos colegas del sur era tan desesperadamente bajo que si él no hubiera empleado aquellos métodos, éstos hubieran sido usados contra él. Lo que también, en parte, era verdad, pero no constituía un elogio para el sistema sino que contenía una involuntaria y "dramática" confesión. Había una maldición en el sistema, destinada a aniquilar, al menos sobre el plano de la vida de las instituciones, y no sólo sobre aquél, cualquier voluntad democrática más iluminada y la más genuina capacidad de gobierno.

Giolitti fue un gran hombre de gobierno durante la que, en estricta justicia, fue llamada la edad "giolittiana", entre 1901 y 1914, y en la que surgió verdaderamente la Italia moderna.[2] Durante ella, fueron resueltos problemas formidables: se transforma la economía; el Estado se libera de la hipoteca clasista de la alta burguesía; es definitivamente reconocido el derecho de asociación sindical y de huelga; los trabajadores no sólo mejoran radicalmente su condición, sino que comienzan, al menos en parte, a darse cuenta que han conquistado mucho y podrían perder más en la hipótesis de ocurrir una ruptura de la legalidad o un quebrantamiento en las menospreciadas garantías liberales. Como la protesta católica había perdido fuerza poco más que formal hacia finales de siglo, también la protesta proletaria disminuye. Más allá del movimiento político, el movimiento sindical, reunido en la

potente confederación general del trabajo prefiere utilizar métodos moderados y también dar alguna sustancial colaboración.

Empero, la incorporación orgánica de la fuerza católica y de la fuerza socialista en el sistema político, aquella incorporación orgánica que había sido la gran meta de Giolitti y que había animado su esfuerzo tenaz y paciente en los prolegómenos de la Primera Guerra Mundial, no se había cumplido todavía en forma explícita y satisfactoria o al menos no se había traducido en términos constitucionales. El fracaso no se debía tanto a las intransigencias católicas o marxistas (desgastadas ya por la fuerza de los hechos cumplidos y por la eficacia del nuevo transformismo renovador), sino por la intrínseca incapacidad de agregación de un sistema político que no podía crear sin artificios penosos y caducos una mayoría homogénea en el parlamento, y derivar de aquella mayoría, un gobierno cuya espontánea estabilidad y autoridad lo dispensara de la necesidad de las degradantes presiones electorales y manipulaciones parlamentarias.

La mentira substancial sobre la que se sostenía el régimen desde los tiempos de Cavour, había generado y estaba destinada a generar todavía condiciones tales que cada vez la hacían más pesada.

La necesidad evidente de ampliar la estrechísima y clasista base electoral, había conducido —como vemos— a una primer reforma, a la de 1882, cuando todavía ninguna educación democrática había dado a los italianos las nuevas instituciones.[3]

Para que la ampliación, y al final, la universalidad del sufragio pudieran constituir conquistas de la democracia liberal, y no exponerla a caídas ruinosas, era necesario que la educación democrática del país constituyera la premisa. En otras palabras, las restringidas *élites* liberales que habían hecho el "resurgimiento", para consolidar su gran obra debían crear, mediante la educación, *élites* cada vez más amplias y abiertas, conocedoras y dignas, a las que se pudiera entregar gradualmente el poder, hasta lograr la meta del sufragio universal.

La educación de un pueblo se realiza —vale la pena recordarlo— a través de dos instrumentos fundamentales. Sin lugar a dudas, el más importante es la escuela. Pero, tal vez, más importante todavía es la dinámica de las mismas instituciones. Sólo instituciones limitadamente libres, pero sinceras y no falseadas (y tales como para acostumbrar a un gran número de ciudadanos a decidir de manera efectiva sobre problemas fácilmente entendibles y a dar su confianza a un grupo político en la esperanza de llevarlo un día al gobierno como premio por la apreciada y útil oposición ejercitada por aquel grupo), son instituciones educativas, matrices de democracia.

Pero ninguna de estas fuerzas educadoras había podido operar. Ni la escuela, ni las instituciones. La política educativa de la Italia unida, había sido ineficaz e improductiva, sobre todo, en aquellas partes del país en donde la miseria y el malgobierno ancestrales demandaban una gran acción educativa de revolucionaria energía. En cuanto a las instituciones, su negativa dinámica, que conocemos bien, no podía ser considerada educativa. La falta de pocas y claras formaciones de partido; la cábala de las combinaciones parlamentarias; la corrupción sistemática hecha necesidad para la fundación del régimen; la imposibilidad para instituir una relación clara y evidente entre las elecciones y la formación de los gobiernos; la sensación difundida, aunque en parte injusta, de ser dominados por oligarquías ineficaces y deshonestas; la falta de una oposición que significara una alternativa posible dentro del sistema; la evidente inmoralidad del juego transformista, y las irresponsables intervenciones periódicas de la Corona, no eran en verdad lo que se necesitaba para educar nuevas generaciones de electores conscientes a los que se dirigirían las conquistas del "resurgimiento".

El éxito mismo del esfuerzo *giolittiano* para renovar al régimen sobre bases más amplias, había hecho posible un gobierno suficientemente estable, vigoroso y relativamente coherente; sin embargo, no había exigido del país la existencia de una conciencia democrática, ni reforzado de algún modo las garantías jurídicas de la democracia. Es decir, las únicas bases sobre las que puede descansar una democracia sin máscara. Las relativamente sólidas mayorías parlamentarias que caracterizaron gran parte de la era *giolittiana* no eran expresión de un partido, ni de cualquiera forma de opinión. Eran solamente mayorías personales del jefe de gobierno, fundamento de su paternal, inteligente y benévolo despotismo.[4] Despotismo más equilibrado, tolerante, de largo respiro y, bajo muchos aspectos, constructivo,[5] pero, despotismo al fin. Una política equivalente, en parte, a la que hubiera podido conducir en otros tiempos un iluminado y genial ministro de un rey absoluto e incapaz.

El rey absoluto, en nuestro caso, era la cámara de diputados.[6] Y, precisamente como sucede con frecuencia a los reyes absolutos que tienen la fortuna de tener grandes ministros, la misma cámara era consultada, a lo más, sólo en sentido formal o no consultada de ningún modo aun para las decisiones de fondo. No sólo los poderes delegados y los decretos ley quedaban como instrumentos habituales de legislación y de gobierno, sino que con motivo de la persistente subordinación de la magistratura, todas las garantías de libertad, aun sin ser revocadas ni puestas a discusión, tenían validez en la práctica mientras lo decidiera el príncipe, o, más bien, el ministro del príncipe.

También en los regímenes formalmente absolutos, pero civiles, con frecuencia los súbditos gozan en la realidad de una amplia gama de libertades. Sin embargo, un régimen sólo llega a ser verdaderamente liberal, cuando, estén consagrados en la ley ciertos derechos esenciales, y que una magistratura soberana garantice a los ciudadanos (y por esto no son ya súbditos) que la razón de Estado no podrá prevalecer en ningún caso, sobre tales derechos. Parece que éste no es el caso de la Italia *giolittiana*, en donde un respeto notable por la libertad era, sobre todo, la expresión de una sagaz política y herencia, también, de una noble tradición, pero no todavía el resultado de insuperables garantías jurídicas.

No podía ser de otro modo en un sistema político que por su misma sobrevivencia tenía necesidad de disponer, sin trabas y casi como propiedad privada del primer ministro, de un número considerable de distritos electorales, y en donde la existencia de los fondos secretos, destinados en primer lugar a la corrupción de la prensa, eran admitidas sin discusión.[7]

La dictadura parlamentaria, al límite de su aplicación, asumía en algunos momentos los rasgos de una dictadura sin adjetivos. La guerra de Libia fue declarada sin el voto del parlamento, durante una recesión parlamentaria de siete meses y medio. El parlamento no fue convocado para ratificar la declaración de guerra, ni para discutir el decreto real de anexión. Cuando finalmente se reunieron los diputados en febrero de 1912, Turati fue callado por los gritos de los otros diputados y el ministro de relaciones exteriores anunció que serían excluidas de la discusión las cuestiones políticas o militares relativas a la "empresa líbica". En el entusiasmo de la victoria, los nuevos impuestos, introducidos ya por decreto, fueron ratificados casi sin que surgiera alguna voz que los objetara.[8] Si prescindimos de la diferente coreografía este acontecimiento no está tan lejos de los del periodo fascista. En fin, agreguemos que el sistema resbalaba sobre superficies inclinadas por las ampliaciones del sufragio. La ampliación de 1882, con la expansión sucesiva y automática del electorado, debida a los progresos en la educación primaria, había creado más dificultad que alivio al perpetuarse los difíciles equilibrios del régimen seudoparlamentario, y de esto Giolitti estaba consciente. A principios de 1911, Luzzatti propuso una moderada reforma electoral, de indudable contenido democrático que, sin embargo, se hubiera resuelto principalmente en favor de los obreros de la ciudad, es decir, en favor de aquella parte del proletariado que empezaba a demostrar alguna madurez política. Giolitti, ciertamente, se dio cuenta de la dificultad, en su posición, para oponerse. Y

tal vez, ni siquiera deseaba hacerlo, pero evaluó el peligro, en costos parlamentarios, de una reforma de tal naturaleza. Y le pareció redituable, más que el combatirla ignorarla y con tal bandera regresar al gobierno. Si, como parecía, una ampliación del sufragio era inevitable, era mejor pasar de golpe al sufragio universal que hubiera equilibrado el voto de los trabajadores socialistas o de los radicales del norte, con el voto de los campesinos analfabetas del sur, lo que ponía a disposición del primer ministro localidades fácilmente maniobrables con técnicas inmorales las cuales fueron descritas con indignación, pero, también con objetiva y honesta información, por Gaetano Salvemini. Concedido así el voto a todos los varones que hubieran cumplido treinta años o prestado servicio militar y, en consecuencia, a los analfabetas, pero no a las mujeres (reconocidas, con razón, como más sensibles a la propaganda clerical), se renunció definitivamente a todo propósito o esperanza de un proceso educativo del país que pudiese, si bien no proceder, sí acompañar al menos la ampliación de la base electoral. Hasta entonces las organizaciones socialistas con empeño habían buscado la manera de incorporarse a las insuficientes escuelas públicas para llevar a las urnas un mayor número de proletarios.[9] Algún jefe socialista, conocedor y honesto, estuvo angustiado en su intimidad por la justa evaluación de las consecuencias antidemocrtáicas y antiliberales de aquella precipitada ampliación del sufragio, pero, en verdad, no estaba en la situación de oponerse y ni siquiera de expresar su pensamiento en voz alta. Así, la ley fue aprobada y desde entonces las boletas electorales, para subrayar la consigna aparente del poder soberano del pueblo analfabeta, tuvieron que ser diferenciadas con símbolos para distinguir a los partidos. Y el signo del partido, es decir, el de una entidad mítica e impersonal, comenzó a imponerse sobre la evaluación de la personalidad del candidato. Si era hacia la izquierda, se alegraba Turati porque sabía qué cosa debería esperarse del analfabetismo del sur; si era hacia la derecha, Gaetano Mosca observaba que el sufragio universal masculino habría debilitado proporcionalmente a aquella parte del electorado que poseía capacidades políticas y reforzado, a su vez, aquella que era movida por intereses locales o de clase. Su diagnóstico aunque severo era todavía benévolo. La concesión del sufragio universal en aquel momento y en aquellas condiciones significaba sólo el reforzamiento momentáneo del régimen seudoparlamentario —es decir, de la dictadura parlamentaria *giolittiana*— y, al mismo tiempo, la renuncia definitiva de los grandes ideales *cavourianos*, la definitiva imposibilidad para construir un régimen parlamentario auténtico, el virtual fin de la Italia liberal del "resurgimiento".[10]

Estas fuerzas vastas y ciegas, que habían quedado fuera del "resurgimiento liberal", y que Giolitti, con sabia y eficaz política, había buscado integrar gradualmente a la vida de las instituciones, encontraban, en ese entonces, abierto el camino para la irrupción desordenada y devastadora. Muy pronto, el mismo régimen seudoparlamentario, después de haber logrado efímeras ventajas, estaba destinado a ser destruido, porque las técnicas de inscripción (en los grupos) católicos y socialistas debían manifestarse más bien eficaces (en favor) del liberalismo de los liberales, sólo provisionalmente compensado por la acción de los "pertigueros" del primer ministro en los distritos electorales del sur y de sus "soldados" en el parlamento. El gran ciclo liberal abierto en 1848, se encaminaba hacia su final; un nuevo ciclo se hubiera abierto sólo a costa de luctuosos acontecimientos y trágicas aungustias.[11]

Esto no era todo, a la larga, el régimen seudoparlamentario no sólo había abierto las puertas de par en par a las aguerridas milicias proletarias y clericales, sino que había destruido su propia capacidad de resistencia moral, ofrecía el flanco a una crítica tanto más corrosiva cuanto más fundada y alimentaba una rebelión moral que (injertada en un movimiento de exaltación nacionalista difundida en aquella época por toda Europa) llegaba a ser muy peligrosa en las condiciones particulares de la vida política italiana.

He recordado las siniestras profecías de Sidney Sonnino. Habría llegado el día, que él había señalado, durante la gran crisis de final de siglo, en el que ninguno se movería para defender al régimen atacado. Aquel día estaba ya cerca.

En la época *crispina* habían aflorado también, junto a críticas cuidadosas y objetivas del régimen, anticipaciones de aquel ventarrón *nitzchiano* e imperialista que debía asumir, en el curso de la era *giolittiana,* consistencia ideológica y valor específico.[12] Pascual Turiello y Rocco De Zerbi ya habían renegado radicalmente del nacionalismo democrático del "resurgimiento" para exaltar, en términos crudos, la violencia, la fuerza y la conquista, tanto en la política interna como en la internacional. El desastre de la política *crispina* y luego el equilibrado y autorizado *leadership giolittiano* habían frenado, por el momento, aquellas tendencias. Pero trataba de encontrar aliento, en algunos aspectos de la corrupta práctica del régimen, una crítica más científica y más moderada, que se rehacía en parte con los ideales liberales tradicionales. Describía en parte la disfuncionalidad del régimen, para llegar con Gaetano Mosca a la desolada conclusión de que, siendo aquella la democracia, no quedaba otro recurso que rechazar la democracia; sistema político deshonesto y disfuncional. Las cuidadosas constataciones de

Bonghi, de Spaventa, de Fortunato, de Petruccelli della Gattina, adquirían nuevo relieve con las críticas sistemáticas de Minghetti y sobre todo de Mosca, y también de Pareto, que hacia finales de la edad *giolittiana* comenzaban a suscitar un largo y confuso eco en la nueva generación. Y que encontraban consuelo en las denuncias apasionadas formuladas con ánimo muy diferente, pero confluyendo en parte con Salvemini y otros honestos y apasionados hombres de la izquierda.

El movimiento político nacionalista había levantado su bandera, uniéndose de nuevo con la tradición *crispina,* idealizada y mutada. Confluían en esta corriente, hombres de diferentes lugares y de temperamentos muy diversos, tales como D'Annunzio, Papini, Corradini, Prezzolini, Federzoni, Oriani, Marinetti. La fuerza y la espada sustituían al culto de la libertad y de la justicia. La vida humana ya no se consideraba sagrada, debía ser vivida en la batalla y en el riesgo. El delirante estatismo *dannunziano* arrastraba a los jóvenes hacia una atmósfera morbosa de irresponsable sensualidad. Los sindicalistas revolucionarios, vencidos en el campo socialista volvían a fluir hacia el nuevo movimiento que alimentaba inclinación por la violencia.

En un país dotado con instituciones sólidas y serias, todo esto no hubiera tenido gran importancia.

Pero precisamente el hecho de que mientras las fuerzas que permanecieron ausentes del "resurgimiento" arremetían contra el Estado, muchas fuerzas generosas de la burguesía laica, que deberían haber constituido la defensa de los ideales del "resurgimiento", desertaban, esta era la gran verdad. Ya la burguesía laica había cedido a los socialistas sus mejores y más autorizados jefes. Una rebelión auténtica, de signo opuesto, lanzaba en esos tiempos, a una gran parte de los jóvenes salidos de las universidades, a los espejismos "irredentistas", nacionalistas e imperialistas. La incomodidad moral, por la falta aparente de ideales del sistema *giolittiano,* la desilusión patriótica y el "irredentismo", contribuían a crear una inquietud explosiva. El Carducci de las grandes inventivas y de la canción de Legnano, el D'Annunzio de las odas navales, el Oriani de "hasta Dogali" y de la "revuelta ideal", el mismo Pascoli de la "gran proletaria" habían contribuido a esta situación.

Las elecciones políticas de 1913, no obstante la presión y manipulación gubernamentales, tal vez sin precedente, dieron la primera señal de disgregación ya inevitable y próxima, aunque el destino no hubiese tenido en reserva a los dramáticos eventos de 1914. Las curules de los liberales constitucionales bajaron de 370 a 318, de los que, sin embargo, según Gentiloni, 228 habían sido elegidos con el apoyo clerical y bajo los vínculos del conocido "pacto". Se vieron en el parlamento tres na-

cionalistas y 29 católicos militantes. Los republicanos disminuyeron de 24 a 17 curules, pero los radicales pasaron de cincuenta a sesenta curules. Los diferentes grupos sociales, en donde prevalecían los revolucionarios, subieron de 41 a 78 curules. Incluso el desordenado grupo radical conservaba el apoyo de Giolitti y, hasta que algún nuevo hecho pusiera en crisis las relaciones recientes habidas entre clericales y liberales, la situación era sostenible, pero su precariedad era evidente. Todo inducía a prever que en las elecciones sucesivas las incontrolables fuerzas socialistas y clericales ocuparían sectores más amplios de la cámara, pues cualquier límite racional de la presión y manipulación electoral parecía haberse logrado y superado. Las reacciones negativas comenzaban, aún a finales del régimen a superar el rendimiento en moneda electoral: en 1913 algunos diputados socialistas habían propuesto poner en estado de acusación a Giolitti por violaciones a la libertad del voto.

El instrumento parlamentario con el cual, inicialmente Cavour, y después con menos eficacia sus seguidores, habían controlado la prerrogativa real estaba convirtiéndose en algo menos que inoperante.

Las fricciones con el frente clerical y las inevitables repercusiones en el frente laico, pusieron a Giolitti en dificultades a principios de 1914.[13] Es de lamentar, como algunos autores lo hacen, que aquel hombre experimentado, equilibrado y conocedor de las condiciones económicas y militares verdaderas del país, no se encontrara al mando del gobierno en el momento del atentado de Sarajevo y de la consecuente crisis general de la paz europea. Pero, es significativo el hecho de que Giolitti no intentó regresar al gobierno, aunque la mayoría parlamentaria fuese suya todavía. Probablemente con su aguda y decantada sensibilidad política habitual, Giolitti previó las enormes y tal vez insuperables dificultades que le habrían esperado, con una "mayoría problemática", en el momento en que la opinión pública se dividía, más allá de todas las tradicionales divisiones políticas en dos grandes frentes: neutrales e intervencionistas.

Giolitti sabía que la única decisión racional (y con esto no quiero dar un juicio histórico, pues también las decisiones racionales pueden resultar equivocadas y viceversa) era la neutralidad negociada. Aparecía claro que a su lúcido intelecto que, cualquier parte que ganara, la paz hubiera puesto fin, al menos por mucho tiempo, al equilibrio europeo gracias al cual Italia había podido prosperar y respirar, no obstante algunas graves insuficiencias propias. Italia no tenía entonces ningún interés, según Giolitti, para combatir en ninguno de los dos campos, ya que ganaría más si intentaba pactar con Austria. Italia perseguía el solo interés de estar en las mejores condiciones posibles

para enfrentar el día del restablecimiento general europeo. Giolitti conocía su impreparación militar, la ineptitud de muchos generales, la escasa eficacia administrativa, la fragilidad económica y financiera y, sobre todo, la trágica inconsistencia de las instituciones parlamentarias; inconsistencia que había pesado como una maldición sobre toda su grande, moderna e inspirada obra de hombre de gobierno. Sobre todo preveía la imposibilidad, una vez entrada Italia en la guerra, de controlar la prerrogativa real. Lo artificioso del régimen seudoparlamentario y su creciente debilidad se manifestaban totalmente.

El neutralismo de Giolitti, por todos esos motivos, era absoluto e irreductible. El interés del país y la necesidad de su política personal coincidían. Pero, dar la batalla al intervencionismo antes de que se precipitara la situación, parecía muy difícil. Aunque la mayoría parlamentaria se mostraba dispuesta a sostener a Giolitti, quedaba de hecho inquietante de que en el país las fuerzas más combativas y generosas de la burguesía patriótica y laica eran presa del más exaltado intervencionismo, y que buena parte de la mayoría de tendencia neutral del parlamento estaba formada por los adversarios tradicionales del régimen del "resurgimiento", como los socialistas y los clericales o de sus tibios amigos. Juzgada la situación en términos parlamentarios (y Giolitti estaba acostumbrado a juzgar en tales términos) ésta se presentaba también difícil, aunque en ocasión de la dimisión de Salandra —típica maniobra de consolidación facilitada por el aval real— más de trescientos diputados llevaron sus "tarjetas de presentación" a casa de Giolitti en señal de solidaridad. En este dramático suceso el senado no desempeñó ningún papel.

Giolitti, quien había intuido con rapidez la situación, y que sabía cómo la Corona, a través de Salandra y Sonnino, se había comprometido irrevocablemente para hacer la guerra, le faltaba ánimo para enfrentar la realidad pues sentía las espaldas tan poco protegidas y pensaba que se arriesgaría, en el conflicto contra la Corona, a ser prisionero de clericales y socialistas. Por ello el juicio de cobardía formulado en su contra, a propósito de su comportamiento durante la farsa de la dimisión de Salandra, podría convertirse también en un juicio clarividente. Giolitti no era cobarde, pero, tampoco, un don Quijote.

De esta manera, y en contra de la advertencia del único hombre de Estado experto y responsable que tuviera la Italia, la participación en la guerra se decidió por los manejos de los partidos de la corte, del rey y de los hombres políticos con augustas y ambiciosas miras, y en contra de la opinión de la gran mayoría no sólo del país sino del parlamento que al menos en aquel momento representaba al país. Y no

se excluye la posibilidad que sobre la decisión del rey, la más osada que había tomado la dinastía desde 1848, influyera también la antipatía hacia Giolitti y el deseo de quitarse de encima la tutela *giolittiana*.[14]

Como había sucedido en todas las guerras concluidas después de 1860, Italia se encontró entonces acompañada no por una serena evaluación por los poderes sino, a causa de la confusión y debilidad de las instituciones y del persistente conflicto, al menos potencial, entre la prerrogativa real y el sistema seudoparlamentario. Nuevamente, el gobierno, como ya había sucedido con Gioberti en 1849, y no sólo entonces, incitó a las manifestaciones callejeras para intimidar a sus adversarios, que en este caso eran mayoría en el parlamento y en el país. Giolitti fue amenazado en su integridad personal y la sede de Montecitorio fue amenazada y dañada. De esta manera se encubría la caída del régimen *cavouriano* y *poscavouriano* del primer ministro, del impropiamente llamado régimen parlamentario que, de cualquier manera estaba fundado sobre la voluntad, al menos formal, del parlamento.

No creo haber escrito una apología de aquel régimen y aunque sin estar conforme para aceptar la versión demasiado optimista de Benedetto Croce[15] (que por otra parte estaba animada esencialmente por un noble intento polémico frente al fascismo), debo concluir que incluso a través de esos regímenes, de Cavour a Giolitti, Italia pudo gozar de mal definidas y peor garantizadas garantías, pero todavía más o menos efectivas y consistentes libertades, a la sombra de las cuales fue posible la parcial transformación, a un país con nivel europeo y base industrial.

La tarea negativa de aquel sistema político-constitucional fue la de sustituir los instrumentos constitucionales válidos con medios precariamente políticos. Lo que acarreaba la continua y peligrosa inestabilidad, la falta de capacidad aglutinante y de libertad de decisión en los gobernantes, y la ausencia de una oposición institucionalizada como alternativa de gobierno y de prácticas político-constitucionales profundamente contrarias a la educación. Estas inconveniencias se acentuaron, como vemos, en la medida en que las oligarquías burguesas del "resurgimiento" perdían matices y autoridad, como era inevitable.

Antes o después, en ausencia de sustanciales y válidas instituciones parlamentarias y judiciales, debía ocurrir algún acontecimiento político que permitiera sustituir la fatigada y caduca construcción, por un sistema de instituciones libres. Por otra parte, Cavour no había tenido alternativa, y sus sucesores habían ya encontrado instaurado el sistema. Sólo en nombre del parlamento había sido posible ligar a la monarquía

con la causa de la revolución nacional y preparar los éxitos espléndidos y definitivos de la edad *cavouriana*. Pero, como se ha visto, la falta de una ley electoral idónea no permitía que la mayoría del primer ministro obtuviera una estabilidad institucional (es decir, que fuera expresión espontánea de un orden jurídico, y no fuera, al menos en parte, producto efímero de manipulaciones, intimidaciones y corrupciones) y porque, por otra parte, la sensación de que esta diferencia fundamental impedía al parlamento y al primer ministro renunciar a la libertad de movimiento y aceptar como válidos los instrumentos de control político y judicial, el sistema contenía dentro de sí mismo la dictadura.

Dictadura real o dictadura del primer ministro. La una o la otra, o juntas, alternadamente combinadas. La peligrosa inconsistencia del régimen, como régimen liberal, había aflorado en forma alarmante durante el periodo *crispino* y *poscrispino*; había sido corregida en el plano político, pero, no en el institucional, durante el periodo *giolittiano*, y estallaba en ese tiempo, destruyendo al régimen, desgastado ya, y agravado por la turbación y de las pasiones políticas desencadenadas por la conflagración europea.

El régimen seudoparlamentario es derribado por la confirmación de Salandra al gobierno el 16 de mayo de 1915; el retiro de Giolitti de la lucha, mejor dicho, con su huida hacia el Piamonte; la desbandada de la mayoría *giolittiana*, abandonada por su jefe, y los plenos poderes concedidos a la cámara (con 407 votos contra 74 y con votación unánime al senado) por el parlamento, reunido el 26 de mayo por primera vez desde la apertura de la crisis europea.

Es inexacto decir que los años entre la declaración de guerra y la marcha sobre Roma sean los de la agonía del régimen. El régimen ya estaba muerto y entonces sólo quedaba el problema de su liquidación y el balance sobre las herencias positivas y negativas. El propósito que caracterizaba al régimen consistía más bien en la construcción, con manipulaciones y presiones, de la mayoría del primer ministro, pero sin suprimir brutalmente la libertad de voto, la libertad de prensa, la libertad de oposición. Los años de la neutralidad y de la guerra son años de la casi total suspensión de la constitución. Se gobierna con plenos poderes, con los decretos-ley, aplicados también en materia tributaria con el parlamento cerrado; o con las breves e intermitentes sesiones sin informar al parlamento de los asuntos esenciales. El poder efectivo reside en el rey, en el mando supremo, en los hombres que más o menos con la ayuda del rey o con su consentimiento, logran entrar y mantenerse en el gobierno. Algún acontecimiento excepcional

llega a provocar, pero sólo en sentido negativo, ligeras manifestaciones vitales en el parlamento. Tal es el caso de la derrota en los valles del Brenta y del Adige, en la primavera de 1916. Sin embargo, en la composición del nuevo gabinete interviene la voluntad del rey, sobre la base de una coalición heterogénea, sin intentar siquiera una interpretación de la única mayoría que, todavía, de cualquier manera existía: la mayoría *giolittiana*.

La derrota de Caporetto determina —sin que Giolitti sea siquiera consultado— un cambio de gabinete: el lugar de Boselli lo ocupa Orlando, agudo jurista y orador sugerente, sin grandes dotes de estadista, pero, capaz al menos de adoptar decisiones rápidas y actuar con arrojo. Sonnino, todavía, permanecía como ministro de relaciones exteriores hasta 1919, y era muy inclinado a apoyar sobre prerrogativas reales, y no sobre la autoridad del gobierno, su secreta y sórdida acción. Bajo su ministerio las libertades políticas, comprendidas la de prensa, sufrieron limitaciones substanciales. La magistratura no dio jamás la mínima señal de independencia y se comportó, frente a la avalancha de los decretos-ley, como podría comportarse una rama de la administración. En el frente de batalla los poderes del comando supremo son limitados y fuera de cualquier control, aunque de vez en cuando, la indisciplina de los generales y sus celos amenazan la eficacia del comando. Hasta la derrota de Caporetto y la llegada del general Diaz, las tropas son empleadas para reprimir sin respetar los derechos humanos; a su vez éstas son sometidas al más irracional régimen de terror y son diezmadas con fusilamientos que recaen aun sobre soldados leales y disciplinados, lo cual contribuye a difundir el desánimo, el derrotismo y la rebelión.

En parte, esta dictadura de guerra era inevitable. Situaciones análogas, en cierta medida, ocurrían también en otros países libres. Pero en éstos se trataba de derogaciones dentro del cuadro de instituciones, las cuales, no obstante, estaban muy enraizadas y preparadas para retomar su funcionalidad apenas pasara el momento excepcional. En cambio, en Italia se trataba de la emergencia brutal de una dictadura latente desde hacía tiempo y que había perdido en esos tiempos, junto con el centro de gravedad, su freno.

Al final de la guerra quedó claro que un inmenso poder incontrolado, pero, al mismo tiempo, muy débil y carente de legitimación aceptada, empujaba al país a la deriva. La prerrogativa real, en 1915, había inhabilitado al extenuado poder parlamentario: ya en los tiempos de Crispi, de Di Rudini, de Pelloux, parecía claro que la solución del problema constitucional en su conjunto carecía de base histórica-sociológi-

ca, de legitimación y funcionalidad; una solución que resultaba imposible y absurda por la guerra que había hecho explosivos todos los problemas sociales. Ya durante la guerra, el rey, aun permaneciendo en la práctica como la única fuente constitucional de poder, no había podido guiar al país con eficacia ni en el plano civil ni en el militar.

Terminada victoriosamente la guerra, el otro componente del régimen, es decir, el poder parlamentario, se revelaba totalmente incapaz de resurgir como fuerza positiva de gobierno, y caía nuevamente en la costumbre de ejecutar actos incoherentes y hasta demagógicos. El regreso de las libertades constitucionales, en tal contexto, servía solamente para mostrar el inevitable desquiciamiento de las instituciones, y ponía en evidencia un pavoroso vacío político.

NOTAS

[1] Las dificultades que también encontraba la política *giolittiana* de parte católica para la integración del país dentro del Estado liberal, están bien resumidas en una página de la obra de G. Volpe: "...es conocido cómo Pío X se oponía a cualquier actividad de organización católica para fines electorales, no aceptaba dejar libres a los católicos para que accedieran a las urnas, sino únicamente cuando se trataba de concurrir al mantenimiento del orden social contra los subversivos, siempre y cuando las autoridades lo hubieren juzgado oportuno. Específicamente no quería saber de "diputados católicos" y solamente toleraba a "católicos diputados", tal como se hacía oír, desde algunos años antes, la fórmula del *Osservatore cattolico* inspirado en precisas directivas de la santa sede. Más que a la política, los católicos se debían dedicar, fuera del parlamento, a obras sociales. ¿Cómo hubieran podido, en cuanto católicos, constituir un partido político y un grupo parlamentario, cosa contingente y cambiante, para actuar solamente en la órbita del Estado, ellos que obedecían a principios absolutos y universales? Sin embargo los diques ya no aguantaban más; la masa católica se lanzaba a la política y a las elecciones. En virtud de aquellos acuerdos entre católicos y liberales, los liberales se comprometían, a cambio del voto católico a una conducta determinada. No había nada de ilícito en estos acuerdos y en estos compromisos. Era fácil y natural que en un país como Italia los liberales se comprometieran, como lo hicieron, a defender las normas estatutarias de la tutela de la libertad de conciencia y de asociación, a combatir el divorcio y cualquier ley o disposición contra las congregaciones religiosas, a respetar la escuela privada y el derecho de los padres a la enseñanza religiosa en las escuelas públicas, a sostener la administración en los consejos consultivos del Estado de una representación de todas las organizaciones económicas y sociales (y en consecuencia, también de las católicas o blancas, además de las rojas), a promover una legislación fiscal socialmente más justa, etcétera. El acuerdo admitía también que se debía estimular una política de valoración de las fuerzas económicas y morales del país y del prestigio italiano en el mundo. Pero dañó al secreto pactado la tortuosa interpretación de la situación de arbitrariedades e inquisitorias que algunos católicos hicieron sobre la ortodoxia de los candidatos, la humillación infligida a muchos liberales con un compromiso escrito, la sospecha de injerencias directas del Vaticano, el infundio que se corrió cuando se conoció este pacto, la falta de sinceridad y de coraje de muchos, la sucesión vertiginosa de acusaciones y protestas desmedidas. Y desde este punto de vista, se dio motivo para criticar a los más genuinos liberales que eran muy contrarios —también ellos— a la formación de un partido católico en la cámara; temían la infiltración confesional en el gobierno y en la política, no pretendían que se pusiera a discusión la ley de garantías, veían en el misterio del pacto Gentiloni casi una nueva masonería negra en el lugar de aquella verde o roja. Y no se diga el error que cometieron los adversarios radicales, democrático-liberales y social-reformistas, apretados en bloque de inspiración masónica. Ellos pudieron proclamar a los cuatro vientos el peligro clerical, más bien, clérico-moderado, explotar los sentimientos liberales de la mayoría de los italianos, dividir simplemente a los ciudadanos en clericales y anticlericales (ahí en donde la mayoría estaban fuera de la masonería y fuera del clericalismo), organizar bloques de partidos afines, sesiones conjuntas de una fórmu-

la negativa: última manifestación del proceso degenerativo de los partidos políticos. Escondiendo detrás de un escenario de palabras los problemas concretos y la propia falta de ideales, redujeron toda la vida del país a la cuestión del clericalismo y volvieron a empujar por un poco de tiempo a los italianos, a situaciones ya superadas".

Grandes eran entonces las dificultades e insuficientes, en parte, el esfuerzo *giolittiano* para obtener la colaboración de los católicos. Sin embargo, aquel esfuerzo estaba destinado a revelarse en el plano histórico como una gran y definitiva victoria, y justamente, bajo esta luz son presentados los acontecimientos por Volpe: "Más que un partido católico verdadero y propio, los elegidos pretendían ser un grupo de diputados constitucionales, cuidadosos de los intereses religiosos del pueblo italiano, junto a los liberales elegidos con el voto de los católicos. Entraban a la cámara como vencedores, si se toman en cuenta los detalles, porque habían impuesto condiciones a los liberales y a Giolitti. Pero, en sustancia, los vencedores eran otros: Italia y el Estado italiano, ya que los católicos comenzaron su vida parlamentaria sin prejuicios contra el Estado, sin versatilidad alguna para (lograr) la restauración temporal. Ya que esta actividad política de los católicos, mediocre pero respetuosa de las directivas superiores y destinada a desarrollarse en el ámbito del Estado italiano y del parlamento italiano, se resolvía en una vigorización del Estado, es decir, en una mayor plenitud de contenido, en una mayor conciencia de sí, en una mayor capacidad para controlar toda fuerza o principio concurrente o contrario; porque, en fin, la más intensa participación de los católicos en la política debía traer consigo mayor independencia política respecto de la santa sede, a ellos reconocida por la misma santa sede, que no quería ser comprometida por eventuales comportamientos e iniciativas de los mismos católicos". (Volpe, G., *L'Italia in cammino,* Milano, Treves, 1927, pp. 249-250.)

[2] La más actualizada y penetrante, entre las evaluaciones positivas que ha dado la historiografía de la edad *giolittiana,* se ve en el bello volumen de Spadolini, G., *Giolitti e i cattolici,* Firenze, Le Monnier, 1960. Nuestra posición, aun aceptando plenamente la representación de Spadolini, tiende a poner en mayor evidencia las desesperadas dificultades creadas a Giolitti por una viciada dinámica de instituciones que él había podido reevaluar pero no corregir.

[3] En los primeros veinte años de la unidad, sólo el 20% de la población tenía derecho al voto. Después de la ampliación del sufragio aplicada por primera vez en 1982 y por otros treinta años más, la democracia representativa permaneció como un privilegio ejercido por una *élite* limitadísima El sufragio universal con distrito uninominal adoptado por Giolitti a partir de 1913 fue la primera tentativa cumplida por la democracia burguesa italiana —después de medio siglo, desde la unificación— de crear bases más amplias para el consenso del propio sistema representativo. Estas cifras documentan la dificultad enorme de la empresa *giolittiana* conducida sin las garantías que hubieran podido derivar sólo de un sistema de gobierno institucional estable.

[4] Para dar una idea clara y precisa de la heterogeneidad de las corrientes políticas representadas, respectivamente, en cada uno de los cinco ministerios de Giolitti, consignamos su composición:

1er. gabinete (mayo 1892-noviembre 1893): Giolitti, presidencia y gobernación; honorable Brin, relaciones exteriores (centro-derecha); honorable Ellena, Finanzas (centro-derecha) más tarde sustituido por razones de salud por el honorable Grimaldi (centro-izquierda); Giolitti, interinamente en el Tesoro sustituido por Grimaldi; honorable Genala en los "LL.PP." (centro-izquierda moderado), después del interinato de Giolitti; honorable Finocchiaro-Aprile en correos y telégrafos

(centro-izquierda); honorable Bonacci en gracia y justicia (centro) después sustituido por el senador Eula y más tarde éste por el senador Armò (todos de centro-derecha); honorable Martini en la P.I. (centro-izquierda) o general Pelloux en guerra; De Saint Bon en Marina, luego sustituido por Brin (interino) y más tarde por Racchia; honorable Lacava en agricultura (centro-izquierda).

2o. gabinete (noviembre 1903-marzo 1905): Giolitti, presidente del consejo y ministro de gobernación; senador Tommaso Tittoni (centro-derecha con relaciones con el mundo vaticano y ya prefecto de Perugia) en relaciones exteriores; honorable Pietro Rosano (centro-derecha) en finanzas; honorable Luigi Luzzatti (centro-derecha) en el tesoro; honorable Francesco Tedesco (centro) en los trabajos públicos; honorable Enrico Stellutti Scala (centro-derecha con tendencias clericales) en correos y telégrafos; honorable Scipione Ronchetti (centro) en gracia y justicia; honorable Vittorio E. Orlando (centro) en instrucción pública; el teniente general Ettore Pedotti en guerra, el contraalmirante Carlo Mirabello en la marina; y el honorable Luigi Rava (centro-izquierda) en agricultura, industria y comercio.

3er. gabinete (mayo 1906-diciembre 1909): Giolitti, presidente del consejo y ministro de gobernación; el embajador en Londres Tommaso Tittoni (centro-derecha en relaciones exteriores; honorable Fausto Massimini (centro) en finanzas; honorable Angelo Majorana (centro) en el tesoro; honorable Emanuele Gianturco (centro-izquierda) en trabajos públicos; honorable Carlo Schanzer (centro-izquierda) en correos y telégrafos; honorable Niccolò Gallo (centro) en gracia y justicia; honorable Guido Fusinato (centro) en instrucción pública; el teniente general Ettore Viganò en guerra; el vicealmirante Carlos Mirabello en marina; honorable Francesco Cocco-Ortu (centro-izquierda) en agricultura, industria y comercio.

4o. gabinente (mayo 1911-marzo 1914): Giolitti presidente del consejo y ministro de gobernación; del embajador en París Antonio Di San Giuliano (centro-derecha) en relaciones exteriores; Camilo Finocchiaro-Aprile (centro-izquierda) en gracia y justicia; honorable Luigi Facta (centro-izquierda) en finanzas; honorable Francesco Tedesco (centro) en el tesoro; el teniente general Paolo Spingardi en guerra; el contraalmirante Pasquiale Leonardi Cattolica en marina; honorable Luigi Credaro (radical) en instrucción pública; honorable Ettore Sacchi (radical) en trabajos públicos; Francesco Nitti (centro-izquierda con tendencias radicales) en agricultura, industria y comercio; Teobaldo Calissano (centro-izquierda) en correos y telégrafos.

5o. gabinete (junio 1920-julio 1921): Giolitti, presidencia y gobernación (subsecretario Corradini); Sforza (gozaba de la confianza de muchos políticos eminentes, especialmente de los de derecha, desde subsecretario) en relaciones exteriores; honorable Meda, tesoro (popular); honorable Tedesco, finanzas (democracia *giolittiana*); honorable Arturo Labriola, trabajo (socialista independiente; honorable Camilo Peano, trabajos públicos (democracia *giolittiana*); honorable Bonomi, guerra (socialreformista); Benedetto Croce en instrucción; Giulio Alessio en la industria (democracia-radical); en la marina el contraalmirante senador Giovanni Sechi; para las colonias Luigi Rossi (liberal-moderado); para las "tierras liberadas" Giovanni Raineri (liberal-democracia *giolittiana*); en la justicia el honorable Luigi Fera (radical); en la agricultura Giuseppe Micheli (popular); en correos Pasqualino Vassallo (radical).

Los datos han sido citados por Cilibrizzi, *Storia parlamentare, cit.*, vols. III, IV, VIII.

[5] Sobre la gran operación *giolittiana*, *cfr.* Spadolini, G., *Giolitti e i cattolici, cit.*, p. 283 y ss.

[6] Es interesante encontrar, como ya lo es en el elenco de los "defectos" del parlamento subalpino mismo de D. Zanichelli, algunas características notorias y deplora-

bles del parlamento italiano, antes y después del fascismo. Entre ellas, la exageración de los privilegios e inmunidades de los parlamentarios y la falta de reglamentos idóneos para agilizar el trabajo legislativo. Recurso histórico que por cierto no es accidental, sino que está ligado a la tendencia de la degeneración del sistema con dictadura de asamblea, capaz de funcionar mejor sólo en la huella de la dictadura inconfesada por un eficaz primer ministro. "Cuando el poder no estuvo en las manos del gran conde (de Cavour) —dice Zanichelli— todos se dieron cuenta de que la iniciada regeneración de Italia sin él no podía ser cumplida, y al mismo tiempo era imposible negar que las instituciones representativas se habían personificado mucho en él para poder, sin él, funcionar correcta y fácilmente". Lo que era verdad en los tiempos de Cavour, y no menos en los de Depretis y Giolitti. Las venganzas del "gran conde", a su manera, y según las circunstancias y los temperamentos, se sustituían por una inconfesada y tolerante dictadura parlamentaria en el inexistente régimen parlamentario. En tiempos más agitados, de más evidente disolución y alarma pública, si la situación pública era difícil de lograr, podía inducir al primer ministro a imponer con violencia su autoridad haciendo evidente la dictadura, tal como en vano intentó hacer el viejo Crispi, pero que sí logró hacer el joven Mussolini. (*Cfr.* Zanichelli, D., *Studi di storia costituzionale e politica*, *cit.*, pp. 161-162.)

[7] Un irónico, pero talentoso y profundo estudioso inglés, John A. Hawgood, en su tratado, o más bien, en su amplio y concluyente ensayo, *Modern constitutions since 1787*, London, MacMillan, 1931, p. 179, comenta: "Un eminente literato fascista ha señalado la carrera de Giolitti como el documento de la decadencia del espíritu del liberalismo democrático. Ha lamentado la corrupción y la violencia electoral desde 1892, ha llamado a los diputados de aquel periodo vulgares incitadores reducidos a frecuentar las antesalas de los ministros más que las aulas del parlamento, ha acusado a Giolitti de haber sido el dictador de Italia, entre 1903 y 1914, y de haber introducido el sufragio universal para perpetuar su dictadura; en fin, ha visto en una serie de gabinetes minoritarios al gobierno con desprecio hacia las cámaras, la ruina del gobierno parlamentario mucho antes que el fascismo lo barriera. Entre estas visiones del régimen parlamentario italiano, y una visión caritativa más diferente, al menos confrontando las alternativas, los no italianos pueden escoger". La polémica fascista, sin duda, destacaba unilateralmente y con poca generosidad los aspectos negativos del sistema político italiano en la última fase de la "parábola" liberal. Pero, sin cambiar las cosas, aquella polémica no carecía de fundamento, y el hecho de que el régimen prefascista fuera, no obstante todo, preferible al régimen fascista no resuelve el problema del juicio histórico. Lo que nos interesa comprender es por qué del régimen prefascista surge el régimen fascista. Es decir, cómo aquel régimen fue resbalando hacia el vacío de poder que siempre evoca y provoca las tentativas de corrección autoritaria. Tal vez el historiador que mejor nos ayuda a plantear en este sentido el problema es Mack Smith (*op. cit.*, p. 28).

[8] Merece una lectura cuidadosa la exposición del proyecto de ley para "autorización de gastos en la expedición en Tripolitania y en Cirenaica", presentado en la sesión del 24 de febrero de 1912, para la aprobación parlamentaria de las totalmente arbitrarias finanzas de guerra. En otra atmósfera y con otro espíritu, las prerrogativas financieras del parlamento no valían para Giolitti mucho más que para Crispi. La diferencia sustancial es muy significativa —aunque sólo política pero no jurídica— y está en el hecho de que Giolitti tenía en su poder la mayoría y sabía como obtener su aplauso, que la eximía de buscar apoyo contra ella y de aparecer bajo el hábito, alarmante y peligroso, de un destructor del régimen (consultar *Atti parlamentari*, XIII leg., cámara de diputados, número 1015).

[9] La inexistencia de una fuerte y auténtica presión espontánea de la sociedad hacia un amplio sufragio está probada por la escasa participación de los electores, como se revela en la siguiente tabla, en el interesante volumen de Galli, G., *Il bipartidismo imperfetto*, Bologna, Il Mulino, 1966, p. 105:

Año de elecciones	*% de los que tienen derecho*	*participación %*
1861	1.9	57.2
1865	2.0	53.9
1867	1.9	51.8
1870	2.0	45.5
1874	2.1	55.7
1876	2.2	59.2
1880	2.2	59.4
1882	6.9	60.7
1886	8.1	58.5
1890	9.0	53.7
1892	9.4	55.9
1895	6.7	59.2
1897	6.6	58.5
1900	6.9	58.3
1904	7.5	62.7
1909	8.3	65.0

[10] Dice Croce (*Storia d'Italia del 1871 al 1915*, p. 268, Bari, Laterza, 1953) refiriéndose a la decisión de Giolitti: "No lo detuvieron los temores de los conservadores ni la habitual y poco fundada objeción que en aquel modo hubiera dado con liberalidad el gobierno, eso que las clases trabajadoras no pedían más de lo que hubieren pedido. Porque la clase culta y dirigente no merece tal nombre si no suple con la propia conciencia a la conciencia, porque todavía falta de previsión y todavía no sabe formular las necesidades de las clases inferiores, no anticipa de ningún modo sus demandas, no intuye hasta sus necesidades, ni en cualquier caso da prueba de previsión política: espera ser reforzada con las reformas". Pero no sé si esta objeción era en verdad tan poco profunda como le parecía a Croce. Si, como dice Croce, las "clases inferiores" no pedían el sufragio, esto es signo cierto de que no tenían la madurez para manejarlo en su propia ventaja y del país; si hubieran tenido aquella madurez, no sólo hubieran pedido sino pretendido el sufragio. El sufragio significa la mayoría política, la participación en la soberanía. Sin duda la clase política es muy perspicaz si prevé cómo "incitar las necesidades" más nobles de los gobernados, y entre estas necesidades, las de no ser objeto pasivo del gobierno y de participar, con el voto y en cualquier otro modo posible, en el gobierno mismo. Pero, una cosa es incitar una auténtica y sentida necesidad, y otra satisfacer una necesidad inexistente y no sentida. Para

incitar tal necesidad era necesario, ante todo, instituciones más sinceras y transparentes; además, era necesaria una eficaz organización escolástica, y era necesaria, también, la superación de la absoluta insuficiencia económica. Dar el voto a quien, además de ser analfabeto —por la absoluta insuficiencia y dependencia económica y por las condiciones del embrutecimiento secular al que todavía estaba ligado—, no tenía ningún medio de información, ni posibilidad alguna de decisión política propia significaba colocar un arma peligrosa en las manos de los niños ignorantes, o de siervos a merced de los patrones, tal como lo comprendían perfectamente los más nobles intelectos socialistas de aquel tiempo. Significaba, entonces, poner solamente una importante leva política no en las manos de las "clases inferiores", sino en las manos de quien, con tranquilo cinismo, supiera utilizar aquella leva. Significaba, en consecuencia, contribuir a la decadencia de la lucha política y abrir la puerta a oligarquías infinitamente más estrechas y exclusivas, además de más bárbaras, que las nobles oligarquías del "resurgimiento".

[11] *Cfr.*, también De Rosa, G., *La crisi dello stato liberale in Italia*, Roma, Universale Studium, 155.

[12] La vocación política de Giolitti siempre fue parlamentaria, ya que ni siquiera podía aceptar un diferente sistema de gobierno. De esta fidelidad al parlamentarismo se encuentran referencias en el discurso de Caraglio de 7 de marzo de 1897, y que es el discurso para las elecciones de la vigésima legislatura (Giolitti, G., *Discorsi extraparlamentari*, Torino, Einaudi, 1952, p. 147 y siguientes): "Que el régimen parlamentario pase por un periodo de decadencia, que eficaces y rápidos remedios sean necesarios para realzar el prestigio y su fuerza, nadie lo niega. La exposición de algunos de los males que turban al régimen parlamentario ha sido hecha desde 1881 por uno de los más geniales de nuestros hombres de Estado Marco Minghetti, en un libro sobre los *Partiti politici e alla ingerenza lora nella giustizia e nell'amministrazione*. Desgraciadamente las condiciones criticadas en aquel libro no han sido mejoradas; pero, sí es urgente remediar estos males, es cierto también que eso debe ser hecho con el fin de elevar y reforzar al parlamento, porque ninguna otra forma de gobierno es posible en Italia, y una tentativa de la reacción tendría consecuencias fatales."

[13] En febrero de 1914, los radicales decidieron retirar su apoyo al gobierno de coalición, renunciando a su alianza con los católicos. Los ministros radicales fueron obligados a dimitir y Giolitti, aun conservando la mayoría, aprovechó la ocasión para retirarse; pensaba que una pausa de espera lejos del poder podría ayudarle en un momento en el que las dificultades financieras y agitaciones en el país, oscurecían el horizonte político.

[14] Un testimonio autorizado sobre la forma en la que maduró la intervención, se encuentra en el capítulo que sobre el pacto de Londres y las jornadas de mayo se consigna en el libro de Bonomi, Ivanoe, *La politica italiana da Porta Pia o Vittorio Veneto* (3a. ed., Torino, Einandi, 1966). Bonomi era un socialista patriota, mucho más cerca a las tradiciones y a los ideales del "resurgimiento" que el dogma marxista. Él pertenecía, para decirlo con sus palabras, a aquellas "fuerzas vivas del intervencionismo", que "habían venido de la extrema izquierda, de los republicanos, de los radicales, de los socialistas reformistas de Bissolati, y más tarde de los socialistas y sindicalistas revolucionarios de Mussolini". En consecuencia, él revive en sus páginas con plena solidaridad moral el caso intervencionista, del que expresa toda su nobleza. Pero precisamente por ello tenemos aquí una prueba, muy digna de ser tomada en consideración, de la violencia substancial que sufrieron el país y el parlamento. Y, al mismo tiempo, la explicación de algunos motivos de

aquella violencia, motivos en los que se manifiestan las ilusiones y las esperanzas que indujeron (en su justificado extravío del camino y espanto frente a la parálisis de las instituciones) a un cierto número de herederos de la mejor Italia del "resurgimiento" a aceptar procedimientos y alianzas de las que más tarde deberían arrepentirse y lamentarse. Es interesante cotejar esto con un pasaje de Volpe: "Fuerzas vivas, fuerzas de impulso, de variada naturaleza, no faltaban, pero eran todavía poco coherentes, todavía poco conocedoras de los nexos, inciertas de su camino. ¿Por qué?, y ¿en cuál remedio se podía pensar? La nueva Italia se había constituido poniendo juntos materiales de toda clase, amalgamados de la mejor manera posible. El proceso de fusión se había iniciado ciertamente y marchaba, ante todo, embistiendo a todas las clases. Pero, la nación había vivido casi sola con ella misma, desde hacía cincuenta años. Su misma debilidad y limitación de actividad, y la larga paz, aunque armada y sospechosa, de la Europa, no la habían colocado nunca frente a grandes acontecimientos, a trágicas necesidades que operaban como las altas temperaturas sobre los metales. Para Italia se requería, precisamente esto. En aquellos años comenzaban a ser muchos quienes lo pensaron, y también, fuera de los núcleos nacionalistas y afines, hombres como Sidney Sonnino, que en los coloquios con los íntimos, decían: ¡Tal vez, una guerra! Lo que por parte de Mussolini se invocaba para el proletariado, del otro lado, y muy cercano, se invocaba para la nación. La guerra del proletariado, 'el necesario baño de sangre' de Mussolini no vino. En su lugar vino la otra guerra." (Volpe, G., *op. cit.*, p. 268.) Vino, entonces, la guerra (y sólo en esto están de acuerdo con el pasaje ahora citado de Volpe) causada también por el desaliento de los jefes liberales de frente a una crisis de las instituciones cuyos orígenes "técnicos" no llegaban a explicarse: "¿Tal vez una guerra?", se preguntaba Sonnino. Y no sabía que la guerra es el último y más desastroso lujo que un país sin instituciones pueda permitirse. A lo más, la guerra podía acelerar el desarrollo de la crisis y la dictadura. Si algunos liberales estaban limitados a aceptar confundidos esta eventualidad (y no sé qué otra cosa pudieran esperar), es necesario decir que verdaderamente la gloriosa parábola del "resurgimiento" estaba cerrada, y que la resurrección liberal podía venir sólo después de la experiencia más completa y más trágica, como la consecuencia de la abdicación de ideales. Y de hecho, vino en cierta medida, aunque no a través de una guerra victoriosa, sino a través de la amarga meditación sobre la experiencia de veinte años de gobierno liberal y sobre la humillación nacional que el abandono de los ideales del "resurgimiento" había preparado y madurado.

[15] Con su habitual agudeza, Salvemini (*op. cit.*, p. 544) llamaba a la *Storia d'Italia* de Croce: "Opiniones del doctor Pangloss sobre la historia de Italia, arreglada de manera tal para confirmar, siempre, las opiniones del doctor Pangloss. Definición, en verdad, excesiva y también injusta en cuanto que no tomaba en cuenta el momento en el que aquella historia había sido escrita y de los fines para los que había sido escrita. Sin embargo, todavía una opinión que objetivamente era muy justificada.

Capítulo sexto

EL ARDUO TRABAJO DEL TERCER PODER EN LA EXPERIENCIA DEL "RESURGIMIENTO" Y DEL PREFASCISMO

La soberanía efectiva, en el ámbito del poder judicial, aparece en los planos histórico y lógico como la premisa y condición de toda ulterior y eficaz división de poderes. La división de poderes no es más que un modo de asegurar el reinado de la ley. Por ello, es necesaria la imparcial interpretación del principio general y abstracto de la ley, para aplicarla al comando específico y concreto. Si el juez no es soberano en su función, la existencia de la ley se reduce a un mero engaño. La norma preconstituida en realidad ya no existe. Sólo existe un mandamiento que el poder político adecua a su cambiante conveniencia, caso por caso. Sólo cuando la norma es aplicada (es decir, reducida a lo concreto) por un juez independiente, los mismos órganos del Estado, tanto el ejecutivo como el legislativo, son forzados también a respetar la norma, que pueden modificar con los procedimientos debidos, pero no deformar o evitar autoritariamente en el caso su aplicación. Es en este punto, y no antes, en donde el súbdito se transforma en ciudadano. Y es en este punto, y no antes, que las competencias y los poderes de los diferentes órganos constitucionales adquieren consistencia.

En las constituciones continentales europeas de derivación francesa se ha rendido siempre un homenaje, más o menos substancial, pero no del todo convencido ni carente de reservas, a la independencia del poder judicial. Los jueces, en teoría, no podían ser independientes en el principado absolutista, aunque lo eran en la realidad algunas veces, no lo eran más de los de algunos de ciertas "democracias". Es verdad que la revolución francesa, al reivindicar los derechos del hombre, subrayar el valor de la persona humana, oponer al poder y a la historia los muros del derecho natural, ponía en primer plano la exigencia de la soberanía de la justicia, como está probado por el primer texto constitucional de la Francia revolucionaria.

Sin embargo, las constituciones francesas y, en consecuencia, las de la Europa continental que sufrieron su influencia, jamás lograron crear

un mecanismo verdadero de división de poderes. Las libertades francesas se definieron por un cambio total del titular del poder, en la sustitución del príncipe por las asambleas. Sin embargo, permanecieron el antiguo centralismo y parte del antiguo absolutismo. La fuente de la justicia quedó más o menos en el príncipe, aunque ya éste se había transformado en asamblea. Y el nuevo, a menudo, era menos ecuánime que el antiguo.

La soberanía efectiva de los jueces sólo puede florecer en una atmósfera de equilibrio de poderes y, en consecuencia, de libertad organizada. Pero, en donde prevalecen sistemas de seudolibertad, fundados esencialmente sobre la debilidad del poder, el juez encuentra insuficiente su defensa y, por ende, da a su vez una defensa insuficiente.

Me he referido ya, en su momento, a las garantías judiciales contenidas en el Estatuto Albertino y a las circunstancias históricas que no permitieron el desarrollo y, ni siquiera, la consolidación de aquellas garantías. La triste historia del ordenamiento judicial italiano desde la unificación hasta el fascismo, da una idea clara sobre la fragilidad de la experiencia liberal del "resurgimiento" y de su pobre contenido garantista. Permítaseme retomar este planteamiento de vital importancia.

Si bien, hasta 1848 el reino de Cerdeña era un Estado absoluto en donde no se podía hablar de garantías judiciales, existían aún tradiciones judiciales de alta dignidad. Los jueces eran nombrados y revocados por el rey, pero no existía carrera. El juez era nombrado directamente en el cargo judicial, fuera alto o bajo. La falta de la carrera, sumada al hecho de que los jueces eran habitualmente seleccionados en ambiente de gran moralidad y dignidad, explica el decoroso y firme comportamiento asumido, en muchos casos, por la magistratura piamontesa, la que en sus mejores momentos condicionó al absolutismo real, más de lo que posteriormente la magistratura italiana pudo condicionar al absolutismo parlamentario. Los *senados*, creados en sustitución de los antiguos parlamentarios medievales, también con atribuciones políticas y administrativas, ejercerían de vez en cuando con mucho vigor el instituto del "interinato" (*iterata cognitio*), es decir, el cargo de publicar las leyes y los decretos. Lo que se había transformado en un verdadero control de las leyes y de los decretos, desde el punto de vista sustancial y de utilidad pública, con poder para suspender la publicación del acto, protestando ante el soberano que retiraba el acto u ordenaba su publicación (con análogo procedimiento al del "lecho de

justicia" del parlamento de París). Alguna vez el senado renovaba sus protestas, de ello se tienen ejemplos de rechazo hasta por seis veces.[1] Mediante este instituto era ejercido por la magistratura un embrional, pero eficaz control preventivo de constitucionalidad que, paradójicamente, en vez de desarrollarse, se perdió precisamente con la emanación del Estatuto Albertino. La segunda parte del artículo 82 del Estatuto (disposiciones transitorias) abolía el interinato y los registros de los magistrados.

El instituto era, sin duda, anticuado y podía significar un control sobre el poder legislativo por parte de los magistrados, no del todo liberados de la dependencia real. Por otra parte, en el proyecto de texto del Estatuto podía también parecer superfluo, ya que en ese tiempo el legislativo no se expresaba sólo a través de la voluntad real sino a través del voto de las dos cámaras y de la sanción real. La inmediata evolución interpretativa del Estatuto eliminó, sin embargo, aquel equilibrio interno del poder legislativo, virtualmente absorbido todo por la cámara de diputados y por el gobierno, fundidos en una sola entidad por la práctica seudoparlamentaria. Precisamente en el momento en que el reino recibía una constitución escrita, un control constitucional hubiera llegado a ser tanto más oportuno y racional que el antiguo esbozo de control: el "interinato", que en vez de plasmarse en nuevas formas para adecuarse a la nueva estructura del Estado, iba perdiéndose. Era imposible para los contemporáneos medir todo el significado de aquel hecho que a los ojos del historiador expresa en manera casi simbólica el surgiente absolutismo de la asamblea, tanto más incisivo y tanto más intolerante que el antiguo absolutismo real.

En su lugar, hemos ya visto cuáles fueron las garantías contenidas en el Estatuto en favor de la independencia de la justicia. Es interesante observar que ninguna de estas garantías, en el curso del largo experimento liberal, logró reforzarse y que, por el contrario, en varios y esenciales aspectos, fueron corroídas y limitadas.[2] La característica del sistema político que venía surgiendo, ya lo vimos, era al mismo tiempo la concentración del poder y su debilidad. La cámara omnipotente, expresaba con gran fatiga una mayoría. La mayoría, en realidad, era construida mediante manipulaciones por el primer ministro. El poder del gobierno, precario e inestable, descansaba todo sobre aquella precaria e inestable mayoría, al menos hasta que no encontrara apoyos fuera del parlamento, es decir, en la prerrogativa real o en la calle, o en ambas. Un sistema político tan débil estaba llamado a desempeñar las pesadísimas y formidables tareas de la revolución nacional, de la unificación, de la organización del país unificado. Era inevitable que se

cediera a la idea de sustituir la ineficacia y debilidad institucionalizada, ya fuese del parlamento o del gobierno, con la discrecionalidad y la arbitrariedad; que llegaban a ser más necesarias cuando las manipulaciones electorales y parlamentarias adquirían un peso decisivo como instrumento de conservación y perpetuación del régimen. Ésta era, en substancia, la idea de la dictadura. De aquella dictadura que fue primero liberal y luego fascista, a causa, precisamente, de la creciente debilidad interna del sistema. Únicamente poderes bien definidos, fuertes, dotados de un centro de gravedad seguro pueden no sólo soportar sino utilizar mejor las garantías jurídicas. En el sistema italiano había poco espacio para las garantías, y menos aún, porque el sistema se corrompía y debilitaba. Rattazzi fue ya mucho menos garantista que Cavour y Siccardi.

La instancia garantista fue poco advertida por los "consortes" de la derecha "histórica". Pero lo fue mucho menos, mejor dicho, casi no fue advertida después de ellos por los hombres de la izquierda,[3] salvo excepciones tales como la honorabilísima, de Zanardelli. Fueron necesarios los dramáticos conflictos de finales de siglo para que los liberales de izquierda y la extrema izquierda intuyeron en un primer momento el valor de las garantías para luego olvidarlas, una vez amainada la tempestad e iniciada la era del transformismo giolittiano.[4]

La dinámica misma de los poderes no era de tal naturaleza como para incitar el desarrollo de las garantías judiciales. No había una antítesis parlamento-gobierno que indujera al parlamento a buscar su defensa en las garantías judiciales. No había ni siquiera una clara antítesis mayoría-minoría que indujera a una oposición estable y organizada a buscar en las garantías judiciales el espacio vital para desarrollar su batalla política, ante la presencia de una alternativa de gobierno. Para el parlamento-gobierno, las garantías judiciales eran sólo un estorbo, y a la oposición le interesaban más los tratos y los pactos, para participar lo más posible en la repartición de la teoría gubernamental. El artículo 69 del Estatuto había proclamado la inamovilidad de los jueces después de tres años de ejercicio, exceptuando aquellos que lo eran por mandamiento. La progresiva ampliación de la competencia de los jueces por mandamiento estaba destinada a aumentar el peso de la excepción, y el concepto de inamovilidad estaba destinado a ser, en gran medida, eludido mediante una interpretación restrictiva (inamovilidad del trabajo, pero no de la sede). El artículo 70 reservaba a la ley la organización judicial, pero muy pronto los magistrados serían obligados a obedecer, además de las leyes, también los reglamentos emanados por el ejecutivo. Hasta el vital principio del juez preconstituido, será, en

ciertos momentos, dañado ampliamente con el recurso del estado de sitio y de cortes marciales. En fin, podía presumirse que una legislación liberal ampliase el principio de la notoriedad pública hasta comprender dentro de él, también, a todas las actuaciones que preceden a la discusión. Pero en lugar de eso, sabemos la gran resistencia que manifestaba, y manifiesta todavía, el secreto de los expedientes. Hemos visto ya cómo la atribución de todo el poder legislativo a las dos cámaras y al rey, con el principio consecuente de (artículo 73) la interpretación obligatoria de la ley para todos, al ser competencia sólo del poder legislativo, hubiese significado el fin del instituto del interinato. Por otra parte, la escasa independencia de los magistrados, unida a la tradición del derecho escrito, no permitía al juez italiano adquirir, con una amplitud autorizada de opinión, aunque fuese a través de la decisión del caso individual, una influencia sobre la vida del derecho, ni siquiera lejanamente comparable a la adquirida por la justicia inglesa o por la justicia federal estadounidense. Casi ningún control y casi ningún límite estaba destinado a encontrar la cámara de diputados, por parte de las autoridades judiciales, mientras se vaciaban los límites y los controles políticos que el Estatuto había asignado al otro ramo del parlamento y al rey.

A ello se agrega que las garantías estatutarias se referían a la magistratura juzgante y no a aquella que las requería. Y que el trabajo del ministerio público se seguía considerando bajo la dependencia directa del ministro guardasellos. Aquella dependencia era el instrumento mediante el cual el gobierno podía mover o detener la acusación pública y tener bajo estricta vigilancia a la magistratura juzgadora.

Ya con motivo de la verificación de los poderes de la primera legislatura había surgido una cuestión significativa: si el cumplimiento del trienio requerido para la inamovilidad de los jueces debería entenderse desde el nombramiento o desde la promulgación del Estatuto. Se quería, por una parte de la cámara, dejar abierta la puerta para la eliminación de los jueces del viejo régimen, lo cual crearía un gravísimo precedente. Cavour fue casi el único que defendió, pero en vano, la interpretación jurídicamente correcta, o sea, la liberal. Al final, no se dio la depuración, pero sólo porque la extrema escasez del personal judicial la hacía imposible.

La ley Siccardi de 19 de mayo de 1851, dejando para un momento sucesivo la disciplina del ministerio público, preveía entre tanto con espíritu más o menos liberal, la aplicación de la inamovilidad de los jueces en los cargos y en la sede.[5] La materia disciplinaria era regulada minuciosamente. Los poderes disciplinarios del ministro quedaban limitados

a la vigilancia, la iniciativa de los procedimientos a través del ministerio público, y la firma de los decretos. Los juicios disciplinarios se confiaban a la misma magistratura ordinaria, según las reglas precisas. La decisión relativa a la remoción y a la dispensa del servicio o a la transferencia sin consentimiento del interesado —en las precisas hipótesis previstas— era atribuida al tribunal de casación.[6] Sin embargo, quedaba excluida la intervención de los defensores en el proceso disciplinario.[7] Además, la tradicional dependencia del ministerio público respecto del ministro daba al ejecutivo una considerable influencia sobre la justicia, ya sea a través del control unilateral ejercido por aquella oficina sobre los jueces, o bien a través de los significativos poderes de aquella oficina ejercidos para promover o no promover, o dirigir en un modo determinado los procedimientos secretos, incidiendo más, tal vez de manera grave e irreparable en la esfera de la libertad individual. Gran importancia debería asumir, entonces, la anunciada nueva disciplina legislativa del ministerio público.

Pero la ley Siccardi tuvo una vida breve. La franca inspiración liberal del gobierno de D'Azeglio había sido, en cierta medida, oscurecida por la pléyade política y también por urgencias objetivas. Sin duda, Urbano Rattazzi, con sus argumentos demagógicos estaba muy lejos de la concepción del *fair play* político de D'Azeglio, así como de la profunda y consciente admiración de Cavour por las instituciones inglesas. Además, la situación italiana obligaba a tomar soluciones en gran medida revolucionarias, aunque controladas por la mano firme del gobierno piamontés. Urbano Rattazzi había elaborado, desde hacía tiempo, un proyecto orgánico de reforma de la justicia, de quitar a los jueces aquel residuo de independencia que se les había concedido para convertirlos en subordinados y colaboradores dóciles del ejecutivo. El proyecto Rattazzi, presentado nuevamente con alguna enmienda y atenuación en 1856 por el guardasellos De Foresta, encontró una débil oposición en los departamentos de la cámara. Dos departamentos solamente tomaron partido por el mantenimiento de la ley Siccardi; los otros tres se contentaron con proponer ligeras atenuaciones. En tanto, había estallado la guerra de 1859 y el gobierno había sido investido, por la cámara, de plenos poderes. En virtud, precisamente, de los plenos poderes fue emanado, con muy discutible constitucionalidad, el decreto legislativo Rattazzi de 13 de noviembre de 1959 que contenía el nuevo ordenamiento judicial. En aquel momento el reino de Cerdeña con las

anexiones,[8] antes que la Lombardía pero después de la Italia central y meridional, se preparaba para extenderse hasta abarcar, durante poco menos de tres años, la casi totalidad del territorio italiano. De esta manera, aquel decreto antiliberal, impuesto por sorpresa y con escasa lealtad hacia el reino de Piamonte, estaba destinado a convertirse, por derecho de anexión, en el estatuto de la justicia de la Italia liberada y unificada. Que el acontecimiento rápido de las conquistas y de las anexiones plebiscitarias, entre los años 59 y 61, pudieron requerir de una suspensión momentánea de las garantías liberales es comprensible. Grave es el hecho de que aquella suspensión fuera utilizada para dar a la Italia unificada su nuevo ordenamiento judicial, un ordenamiento impuesto por el poder ejecutivo y completamente orientado a subordinar la justicia al ejecutivo. El régimen de los plenos poderes configuraba así la constitución efectiva del reino en uno de sus más calificados aspectos: la relación entre el ejecutivo y el judicial.

En tanto que la ley Siccardi había iniciado un proceso de substancial liberación, al hacer de la magistratura un poder autónomo en gran medida (aunque estuviese en las redes de un ordenamiento jerárquico que encabezaba el tribunal de casación y en una posición de inferioridad ante la acusación pública, que dependía del ministerio), el decreto Rattazzi encerraba a la magistratura juzgante en las redes de una triple dependencia: la dependencia jerárquica, la dependencia frente al ministerio público y la dependencia directa frente al ministro, quien en la práctica era el árbitro de las admisiones, de las promociones, de las transferencias y de las medidas disciplinarias.

En cuanto al ministerio público, éste permanecía en sustancia como una oficina del poder ejecutivo: [9] "El ministerio público es el representante del poder ejecutivo ante la autoridad judicial y está colocado bajo la dirección del ministerio de la justicia." El ministerio público (y por su trámite, el ministro) debía vigilar la ejecución de las leyes, la rápida y regular administración de la justicia, la tutela de los derechos del Estado, de los entes morales y de las personas que no tuvieran la plena capacidad jurídica, promover el castigo de los delitos, perseguir a los enjuiciados y procurar la observación de las leyes de orden público. La posición dominante del ministerio público en la vida de la justicia, encontraba expresión solemne y casi simbólica en la relación del procurador general y del procurador del rey durante la primera audiencia del mes de junio de cada año en la asamblea general de la corte y del tribunal del que formaban parte, sobre la forma en que la justicia se administraba en toda la circunscripción.[10] Además en cámara de consejo el procurador general o el procurador del rey debía hacer

notar los abusos cometidos, para así hacer las requisitorias "convenientes para el bien del servicio". Es decir, era cuando el ejecutivo, cada año, por boca del ministerio público, evaluaba el "servicio" y señalaba, públicamente, directivas, pero se reservaba iniciativas más importantes para la reunión de la cámara en consejo. De todo esto, quedan todavía huellas anacrónicas en el ordenamiento y en las prácticas actuales.

Debe hacerse notar que todos los funcionarios del ministerio público estaban sujetos a una rigurosa vigilancia por parte del ministerio, sea directamente o a través de la escala jerárquica.[11] Además, y por otra parte, la autoridad juzgante no podía "ejercer censura sobre los oficiales del ministerio público".[12]

La vieja cuestión de la inamovilidad era interpretada en sentido restringido (por no decir que abolía la garantía). De hecho era permitido que los magistrados, "por la utilidad del servicio", fuesen, en vía administrativa y sin su consentimiento, "cambiados de una corte o tribunal a otra corte o tribunal con paridad de grado y de retribución".[13] El pobre magistrado que se obstinara en aplicar justicia imparcial en materia de grave perjuicio político, podía ya tener permanentemente hechas sus maletas para largas peregrinaciones por las entonces remotísimas provincias del reino, siempre y cuando no le tocara caer en cualquier juicio disciplinario promovido por algún incitador "oficial del ministerio público" ante el órgano investido de la jurisdicción disciplinaria. Tal órgano era, en verdad, el tribunal o la corte a la que pertenecía el magistrado, o en su defecto, los tribunales o cortes superiores. Pero el juicio secreto, sin intervención de defensores, ante magistrados sujetos —ellos mismos— a inevitable "cambio" de sede por el bien del servicio y ante las peligrosas iniciativas disciplinarias del ministerio público, constituía una triste parodia de justicia en daño de aquellos que debían ser educados para el culto severo de la justicia. Se agrega todavía que los magistrados eran posibles sujetos de remoción del grado o de la destitución en el caso de que no hubieren obedecido no sólo a las leyes sino también a los reglamentos, es decir, en abierto desprecio por la garantía estatutaria de la reserva de ley para la organización judicial. Si el ejecutivo, con un reglamento deformaba o violaba una ley, el magistrado estaba obligado, de esta manera, a hacerse cómplice de la deformación o de la violación.[14]

El decreto Rattazzi, no obstante las débiles y tardías enmiendas en sentido liberal, quedó en substancia como estatuto de la justicia italiana

hasta el constituyente. El fascismo no tuvo necesidad de "mejorar" en manera sustancial el ordenamiento de justicia; le bastó eliminar alguna enmienda y corregir alguna atenuación de las prácticas. Porque aquel decreto, a causa de la inaplicabilidad constitucional, proyecta su sombra absolutista en cierta medida todavía sobre la vida presente de la justicia italiana; recomiendo su lectura atenta y completa a quien quiera verdaderamente comprender la naturaleza profunda del régimen liberal prefascista, minado, como se ha visto en el curso de este trabajo, por una profunda y ruinosa contradicción entre los principios y las instituciones. Pienso que, de cualquier manera, serán suficientes estas referencias para dar una idea clara: cuando en un sistema de garantías es practicada una falta, cuando las garantías no se apoyan unas a otras en un círculo sin solución de continuidad, su valor llega a ser incierto. Y aquí no se trataba de una falta, se trataba de la destrucción de la garantía máxima: la garantía judicial. El régimen podía permanecer liberal (y lo hizo ampliamente) en los propósitos y hasta cierto punto en la práctica, pero, era ya, un régimen absoluto en las instituciones. Aunque ese absolutismo tendía a hacer jefe no a un rey, no a un ministro, no a una conciencia humana, sino a la irresponsabilidad organizada de una asamblea.

Las actuaciones parlamentarias, a todo lo largo del arco del tiempo que comprende desde el decreto de Rattazzi hasta la caída del régimen liberal, proporcionan continuas pruebas de una profunda insatisfacción y disgusto por el modo en el que era realizada la función judicial, así como por las condiciones en que debían trabajar los jueces, mal reclutados, mal pagados, carentes de garantías sustanciales, obligados por la necesidad de la carrera al conformismo más liso y al formalismo más anodino. Y nótese que en un país atormentado por profundos y dramáticos conflictos históricos, al que pronto se agregaron los no menos profundos y dramáticos conflictos sociales, la aplicación firme e imparcial de la ley requería, con frecuencia, gran coraje e ilimitada disposición al sacrificio. Los tiempos de la guerra en el sur (pasados a la historia bajo el nombre de represión al bandalismo) habían apenas concluido cuando ya se abría la época de los conflictos sociales de finales de siglo, agravados por el pánico y la desbandada de un poder político inestable y al que amenazaba la ruina.

Giolitti dirigía el país hacia una cierta paz social y restablecía alguna coherencia política, pero a cambio de violencias y corrupciones electorales que una magistratura independiente no hubiera podido tolerar jamás.

Se abría después la era funesta de la anarquía posbélica y la guerrilla

feroz entre socialcomunistas y fascistas. Existían, además, antiguos y terribles problemas locales, como aquellos que se manifestaban en las gestas de la *maffia* y de la *camorra* y a veces en choques con las autoridades políticas.[15]

Sin autoridad social, sin garantías jurídicas, oprimidos y no sostenidos por los gobiernos, mortificados por una inexorable insuficiencia económica, los jueces italianos tuvieron que ser casi héroes. En donde hay desorden y es débil y corrupto el sistema de gobierno, *ttuti i nodi vengono al pettine* (todos los nudos se descubren con el peine) cuando el hecho concreto es llevado ante el tribunal y el juez está colocado en la situación de sacrificarse para afirmar, tal vez sin eficacia y sin mañana, la majestad de la ley, solo contra todo el orden constituido, o también en la condición de traicionar a la ley y a la humanidad, haciéndose cómplice del orden constituido por ser éste delictuoso.

Tenemos historias muy tristes de jueces que pagaron cara su honestidad. Esto forma parte de la deuda a cada magistrado. Pero no puedo decir que forme parte de la deuda a cada funcionario. Y los jueces italianos eran, en verdad, funcionarios y no magistrados. Sin embargo, funcionarios para quienes la irreductible naturaleza de la función les imponía responsabilidades de magistrados. Por otra parte, la naturaleza humana está hecha así y con frecuencia la enfrenta con coraje, casi sin pensar en los riesgos mortales, pero, se desanima en vez de enfrentar la certeza o sólo la probabilidad, de aquellas guerras de desgaste a las que con frecuencia queda expuesto quien cae de la gracia de los superiores. Los jueces que pagaban con la desgracia ciertamente eran muchos; sin embargo, también eran muchos —de los que encontramos huellas en los debates y en las mismas leyes— aquellos que buscaban el apoyo del abogado politicastro como defensor que el ordenamiento jurídico les negaba, con las consecuencias que es fácil deducir para la justicia.[16] En fin, casi todos lacerados por el conflicto entre la profunda eficacia formativa y educativa, por el cotidiano contacto con el derecho, y la profunda eficacia antieducativa de la inseguridad jurídica, se extraviaban en los desgastantes conflictos internos de aquella serenidad de conciencia que constituye el fundamento psicológico, junto con la objetividad y la autoridad de la función.

Pero el lamento —mejor dicho el grito de dolor— que salía del interior del cuerpo judicial superior al sistema político y con frecuencia también al ambiente social, suscitaba un eco muy pobre y escaso por

parte del parlamento. Sorprende, y es extremadamente significativo, el hecho de que las tentativas de reforma tuvieran pocos orígenes parlamentarios, y de cualquier manera, encontraran tan escaso apoyo en el parlamento. Venían, si acaso, de hombres del gobierno como una reacción a su conciencia y quedaban presos en los angostos límites de la necesidad del poder.[17] Diría que, la sordera del parlamento italiano frente a los problemas de la justicia, los problemas técnicos y los problemas morales, constituye la página más triste del sistema transformista. Es decir, de un sistema en el que la función de la oposición es todavía más traicionada que la función del gobierno. De un sistema en el que la oposición, en vista de su siempre esperada asociación con el gobierno no tiene ningún interés por demoler, verdaderamente, los instrumentos del subgobierno, porque su finalidad no es abatir ni substituir al gobierno después de haberlo obligado a estar dentro de los límites de la legalidad, sino formar parte de él después de haberlo chantajeado.

De esta manera, la experiencia seudoparlamentaria del "resurgimiento" gira hacia su epílogo sin que el problema de rescatar la libertad y la dignidad de los jueces sea enfrentado seriamente. Sólo en 1907 y en 1908, con dos leyes, debidas al guardasellos Orlando, se hace algún progreso apreciable, quedando siempre en los límites tradicionales de la jerarquía, de la carrera, de la injerencia ministerial y también de la sumisión completa ante la amenaza la acusación pública frente al poder político.[18]

La ley Orlando amplía la inamovilidad a los pretores, y refuerza en cierta medida la inamovilidad de la sede. La comisión consultiva instituida en 1880 por decreto, y sucesivamente modificada, casi siempre por decreto, se transformó en un consejo superior de la magistratura.[19]

Este consejo, por el hecho de derivar su existencia y sus atribuciones de la ley, está un poco menos expuesto al arbitrio gubernamental, en relación a la más modesta comisión consultiva de la que tuvo su origen. Un poco menos —pero no mucho menos— dada la completa confusión de los poderes ejecutivo y legislativo. Los miembros de la comisión consultiva, según las disposiciones del último decreto que la habían modificado en 1905,[20] eran, en parte, miembros de derecho y, en parte, miembros elegidos por los cinco tribunales de casación del reino. Sin embargo, entraban al nuevo consejo superior, además de los miembros de derecho y los elegidos, también los miembros nombrados por el consejo de ministros.[21] El poder político, en el acto mismo en el que con una mano concedía, con la otra tomaba; y tal vez tomaba más de lo que hubiera concedido. Las funciones del consejo superior eran solamen-

te consultivas, siendo, sin embargo, muy extendidas en el plano consultivo y de estar vinculadas sus opiniones (dentro de ciertos límites), el consejo hubiera podido, también, en la realidad constituir alguna eficaz defensa, si hubiera sido la expresión de la universalidad del cuerpo judicial, y no hubiese sido, por cuanto a su constitución, una expresión jerárquico-ministerial. El consejo superior debía dar, entre otras cosas, su opinión sobre los famosos cambios de sede de los magistrados sin su consentimiento: antigua, sanguinaria y, todavía hoy, no sanada plaga de la justicia italiana; salvo, sin embargo, para aquellos magistrados que eran nombrados por deliberación del consejo de ministros es decir, los magistrados más altos, expuestos a un mayor arbitrio político.[22]

Hay en el consejo superior un embrión de autogobierno de la magistratura y en este sentido es interesante el instituto. Pero, en lo que se refiere a la garantía concreta frente al poder político, contra el capricho más peligroso, aquel que se manifiesta contra las transferencias, estamos todavía muy atrasados respecto a la ley Siccardi que, al menos en esta materia, había atribuido a la casación el poder efectivo. Aparece más evidente todavía la voluntad de mantener la justicia bajo la opresión del poder político, si vemos las disposiciones de la ley Orlando en materia disciplinaria. La acción disciplinaria, en virtud de ser promovida por el ministerio público por orden del ministro de la justicia, confirma la posición dominante del ministro y la deformación del ministerio público como instrumento de la dominación política sobre la justicia. El juicio es confiado en primera instancia a los consejos disciplinarios adjuntos a los tribunales de apelación, compuestos por el primer presidente, el presidente decano de sesión y por dos consejeros elegidos por la asamblea general del tribunal de apelación. En caso de apelación por parte del ministerio público o del inculpado, el juicio definitivo es confiado a una suprema corte disciplinaria la que, sin embargo, está compuesta por siete magistrados y seis senadores, nombrados todos por decreto real previa deliberación del consejo de ministros sobre propuesta del ministro guardasellos: ningún integrante elegido, ningún integrante de la oficina.[23]

Estaba instituida una fase preliminar instructora ante el ministerio público que podía agotarse con una declaración de no ha lugar o con la fijación del debate en la cámara de consejo o finalmente con la asistencia de un abogado.[24] Más restrictivas eran las normas del proceso disciplinario para los oficiales del ministerio público, y todavía menos liberal la estructura de los relativos consejos disciplinarios. Era muy importante la facultad discrecional de poner a disposición del ministerio

de justicia, previa deliberación del consejo de ministros, a los procuradores generales adjuntos a los tribunales de apelación, y que eran los jefes de la policía judicial del distrito.[25] De esta forma, el ministro tenía, bajo doble control, a la policía judicial, lo que condiciona, por la naturaleza de las cosas y en manera inmediata y determinante, a toda la justicia penal. No sólo el juez, sino el mismo funcionario del ministerio público viene a tomar posesión de aquellas noticias y pruebas que la actividad de la policía judicial, oportunamente orientada, le proporciona o no le proporciona. Según la orientación dada a la policía judicial, la justicia penal puede ser ciega y sorda, o también vigilante, o directamente persecutoria.[26]

Sin duda, la inspiración del conjunto de la ley era menos indigna que la de un país civil; sin embargo, todo sumado, el progreso no era grande. El ministro Orlando, cándidamente decía que le bastaba la afirmación del principio que conducía a la tutela de la magistratura en el ámbito del parlamento, como si la interferencia parlamentaria en la justicia no fuera más peligrosa y fuente de mayores escándalos que interferencia directamente ministerial orientada, al menos, a la responsabilidad personal del ministro.

Sólo cuando ya el régimen estaba desintegrándose, un decreto legislativo del ministro Rodinò, aun quedándose en el ámbito de las concesiones tradicionales, aseguraba al menos un principio de independencia del consejo superior de la magistratura y también su limitada representación.[27] El nuevo consejo superior debía estar compuesto por diez magistrados de casación o sus equiparables, elegidos "por toda la magistratura" y por cuatro profesores ordinarios designados por la facultad de derecho de Roma (la más cercana al poder político); sin embargo, además, por cuatro magistrados y dos profesores nombrados por el gobierno a propuesta del guardasellos.[28] El poder político no renunciaba a tener a sus hombres en el supremo órgano consultivo, ni a tener amplia facilidad para influir sobre él, aun cuando renunciara a formarlo todo con sus hombres. Desde el punto de vista de la representación de la totalidad del orden judicial, en todo caso el decreto Rodinó era más honesto de la hoy vigente ley sobre el consejo superior de la magistratura.

Pero el Estado liberal agonizaba. Sólo bajo el empuje enérgico de la verdaderamente gloriosa asociación general de magistrados, fundada en 1909, el régimen había llegado a las modestas concesiones del decreto Rodinò: muy poco y muy tarde, para transformar el régimen seudoparlamentario en un régimen parlamentario; para transformar el Estado paternalista en un Estado de derecho. Ya la palabra la tenía la violen-

cia. En el diario de la sociación de magistrados, *La magistratura*, de 24 de agosto de 1922, se leían también estas desconsoladoras palabras a las que queremos hoy, después de tantos y tales sucesos, atribuir un interés histórico:

> Como en la época de la invasión de las fábricas, como ya durante el desencadenamiento de la campaña derrotista, así como durante el desenfreno de la violencia de los *fasci*, hoy como entonces la magistratura italiana ha cumplido su deber. Y, si su obra, con frecuencia, ha sido ineficaz si las responsabilidades más grandes de grupos comunistas y de la violencia fascista han escapado vez en vez a su castigo, no espera la culpa a la magistratura... Nada pudo hacer el juez cuando era muda, en las cambiantes condiciones de los tiempos, la palabra de la ley; o cuando no funcionaban por diferentes causas los necesarios órganos ejecutivos, y quedaban sin respuesta o con respuesta negativa las demandas de determinación de la responsabilidad de los culpables y se rompían por decenas, contra los oficios de vanas investigaciones, las órdenes de aprehensión de los instructores.

Dramático acto de acusación que, prescindiendo de las garantías insuficientes de la misma magistratura juzgante, pone en evidencia la vanalidad de su tarea, cuando ahí no hay independencia política de la acusación pública y control de la policía judicial. Es decir, cuando el ministerio público no sea un "oficial" o un "funcionario" sino que también sea, con título pleno y plena garantía, un magistrado; y cuando la policía judicial no esté a la disposición efectiva, directa, exclusiva, jerárquica, del magistrado independiente.

El fascismo heredó un ordenamiento judicial perfectamente adecuado a sus necesidades y a su línea. La construcción de las garantías judiciales se había desarrollado tan lentamente y de tan mala gana que, en el momento que se necesitó de las garantías, éstas aparecieron del todo inconsistentes. En donde haya una justicia autorizada, eficaz y libre, la importancia de todas las otras garantías constitucionales pasa a segundo plano. Pero, en donde una tal justicia no exista, libertad, constitución, democracia, sólo son engañosas palabras. Si hubiera habido en Italia un vasto cuerpo de jueces, garantizados en su independencia y orgullosos de ella, asistidos por un tradicional prestigio en la opinión pública y con la disponibilidad efectiva de la policía judicial, no hubiera sido posible ni la anarquía sanguinaria que ocurrió después

de la guerra, ni la reacción autoritaria. Expresiones diferentes y contrarias de la misma fragilidad de la ley. Pero, ni la demagogia suicida de 1919, ni el engaño autoritario de los años que siguieron, pudieron encontrar algún freno en una eficaz y firme aplicación de la ley. Ley que había sido aplicada en el pasado según la voluntad de Crispi y según la de Giolitti, de acuerdo con directivas políticas odiadas o líneas políticas racionales: pero no según la libre voluntad de los jueces. Era suficiente con que del vértice político viniese una línea política equivocada, para que la justicia desbandara, y con la justicia el país entero. A ello conduce la justicia concebida como instrumento de gobierno y no como límite al gobierno; precisamente el límite de una concreta legalidad. La justicia que no había podido castigar a los responsables de los escándalos financieros en la época crispina, que no había podido encarcelar a los "pertigueros" de Giolitti, no podía siquiera castigar, si el gobierno no lo quería, la violencia roja, y más tarde, a la fascista. No obstante, muchos jueces se expusieron valientemente, pero sólo para constatar su humillación y su impotencia como ocurrió en la dramática acusación publicada en la *Magistratura*. También sucedía lo mismo si osaban desafiar la "desgracia política" con todas sus consecuencias. No disponían de la policía judicial y la acusación pública estaba, en virtud de las leyes, a las órdenes del gobierno: fueron órdenes viles o, también, órdenes de persecución.

Elocuente y significativa fue la extrema modestia de las reformas que hizo al sistema judicial el gobierno fascista. Todos los sectores de la vida nacional se vieron afectados, pero no la justicia, que se adaptaba muy bien a las necesidades del régimen. Y no sólo fue conservado el ordenamiento, sino que también fue empleada aunque en menor escala la intimidación abierta o la presión. No era necesario. Mediante el dominio de la policía judicial, la materia de los jueces estaba previamente controlada por el poder político, y con frecuencia, sin que el ministro de justicia se diera cuenta, a través de interferencias del ministro de gobernación y de las prefecturas.[29] A los jueces llegaba sólo aquello que el poder político consideraba oportuno y en los términos que el poder político escogía. Para casos de particular relevancia política, y sólo más tarde, la justicia ordinaria era sustituida por un tribunal especial para la defensa del Estado, cuya actividad se limitaba todavía a pocos episodios. Ciertamente la presencia de una justicia ordinaria libre, no hubiera bastado para las necesidades represivas de un régimen autoritario. Estas necesidades eran cubiertas por las actividades de la policía, que la magistratura no podía controlar y a la que no podía castigar aunque sí era delictiva, a causa de la posición subordi-

nada al ministerio público y de la imposición de la autorización gubernamental para proceder (sólo recientemente fue eliminada —tenerlo presente— no por la ley, sino por una sentencia de la corte constitucional).

En un régimen de plenos poderes, el fascismo hubiera podido fácilmente transformar al entero sistema judicial. Lo superficial de las reformas es una acusación contra el régimen liberal que lo había precedido. El 24 de marzo de 1923 fue publicado el decreto Oviglio que, acogiendo votos insistentes de la doctrina, abolía las casaciones regionales, substituyéndolas con una casación única. Los magistrados y los estudiosos que habían promovido esa reforma por motivos doctrinarios muy serios aunque discutibles, no pensaban ciertamente ofrecer así al gobierno autoritario la ocasión y la justificación para centralizar el vértice judicial que, sin lugar a dudas, facilitaba también el control político sobre el mismo y, a través de éste el del entero cuerpo judicial.

El 30 de diciembre de 1923, se publicaba el decreto real que contenía el texto único del ordenamiento judicial,[30] que en substancia es, todavía, el ordenamiento de Rattazzi, depurado con algunas mejorías introducidas por Orlando y por Rodinò. La innovación más significativa, tal vez la única de verdadero relieve, es la modificación de la estructura del consejo superior, reducida a cinco miembros, todos ellos por designación gubernamental.[31] El fascismo no había tenido necesidad de gran inventiva para obtener un ordenamiento judicial de su entera satisfacción. Y por otra parte, también la línea formalista de la justicia italiana, con su culto ciego por la norma positiva, característica de cualquier jurisprudencia de funcionarios, había impedido que se formaran en la vida judicial aquellas tradiciones de amplia interpretación, de crítica normativa sin prejuicios de constante conducción del derecho a la tradición, a la conciencia y a la justicia; que hacen, en cambio, tan penetrante, estabilizadora y refractaria al capricho político y legislativo, la jurisprudencia del juez inglés.

NOTAS

[1] E. Piola Caselli, *La Magistratura*, Torino, U.T.E.T., 1907, p. 48.

[2] Sobre este punto véase la obra elaborada y rica en documentación de D'Addio, Mario, *Politica e Magistratura (1848-1876)*, Milano, Giuffré, 1966; y el reciente estudio de P. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana, dal 1848 al 1923*, Milano, Giuffré, 1967.

[3] Podía entonces decir con razón Silvio Spaventa en su memorable discurso en la asociación constitucional de Bergamo (*La giustizia nell'amministrazione*, Torino, Einaudi, 1949, p. 62) que en dieciséis años de gobierno, era muy posible que los liberales hubieran abusado de su poder; pero, decía "hemos tenido que construir Estado en medio de innumerables enemigos, obstinadamente fuera del orden constitucional y de los principios de nuestra vida nacional: borbónicos, clericales, austriacantes, granduquistas y símiles ¿por qué causa sorpresa que nuestra administración haya sido injusta siempre, no siempre imparcial, no siempre ecuánime hacia los individuos o hacia los partidos que tenían como fin impedir y combatir la obra que nosotros debíamos cumplir?" Y emprendía aquella vigorosa denuncia de los caprichos específicos cometidos por la izquierda en el poder, que justamente hizo famosa, como un perfecto *cahier de doléances* su invocación a la justicia de la administración.

[4] Sobre este punto, todos los autores están de acuerdo: F. S. Merlino, *Questa è l'Italia*, Milano, Cooper, del libro popolare, 1953 (texto original en lengua francesa del libro *L'Italie telle qu'elle est*, París, 1890), dedica un capítulo entero al tema y, entre otras cosas, dice: "Cualquier ocasión es buena para que el procurador del rey o el pretor tome la palabra de orden de la autoridad política... el ministro tiene facultades ya sea para recompensar a un magistrado dócil con una promoción, ya sea para castigar a un recalcitrante, olvidándolo, o, peor, quitándole competencias y compensaciones". Mosca expresaba una opinión análoga: "...Eso que es frecuente, y diremos casi sistemático, es la influencia que todos los magistrados, exceptuando a muy pocos, resienten por parte del poder ejecutivo y en general por obra de todos los personajes políticos importantes." (G. Mosca, *Ció che la storia potrebbe insegnare*, Milano, Giuffré, 1958, p. 248). Y después del intermedio fascista M. del Giudice en el diario *La Costituente* del 31 de marzo de 1946, decía: "El fenómeno del sometimiento de la justicia no fue sólo una característica del gobierno de la derecha, sino que continuó también bajo la izquierda. Sobre este mismo tema ver también a Marovelli, F., *op. cit.*, p. 103 y ss.

[5] Ver el artículo 1 de la ley del 19 de mayo de 1851, núm. 1186.

[6] Ver los artículos 7 y 9 de la ley del 19 de mayo de 1851, núm. 1186.

[7] Ver el artículo 41 de la ley del 19 de mayo de 1851, núm. 1186.

[8] La Lombardía pasó al Piamonte después del armisticio de Villafranca (8 de

julio de 1859) (en realidad en base a este tratado, Austria cedía la Lombardía a Napoleón III que, a su vez, después la cede al Piamonte). Las asambleas políticas elegidas por los gobiernos provisionales de Parma, Módena, Romaña y Toscana, declararon privados de sus derechos a los respectivos príncipes y proclamaron su anexión al Piamonte (agosto de 1859). La cesión de Niza y Saboya a Francia fue la compensación dada por el Piamonte para la anexión de los cuatro Estados. En los primeros meses de 1860 se efectuaron los plebiscitos en los cuatro Estados anexados. En favor de la "unión a la monarquía de Vittorio Emanuele" fueron 366,571 votos en Toscana y 426,006 en Emilia y Romaña. Para el "reino separado" fueron 14,925 votos en Toscana y 576 en las otras provincias. Para un cuadro detallado de los plebiscitos en Toscana, ver a Spadolini, G., *Firenze capitale,* 3a. ed., Firenze, Le Monnier, 1967, p. 281 y ss.

[9] Ver el artículo 159, r.d., 13 de noviembre de 1859, núm. 3781.

[10] Ver el artículo 159, r.d., 13 de diciembre de 1859, núm. 3781.

[11] *Cfr.*, r.d., 13 de noviembre de 1859: artículo 155: "El procurador general adjunto al tribunal de casación tiene la vigilancia sobre los miembros de su oficina: Los procuradores generales, adjuntos a los tribunales de apelación tienen la vigilancia sobre todos los oficiales del ministerio público del distrito del tribunal al que pertenecen. Los procuradores del rey tienen la vigilancia sobre todos los oficiales del ministerio público de su circunscripción. Artículo 156. Los oficiales del ministerio público pueden ser amonestados o censurados por el ministro de justicia... El ministro de justicia puede, además, llamarlos ante sí, para que respondan de los hechos a ellos imputados y suspenderlos de sus funciones."

[12] *Cfr.*, artículo 158, r.d., del 13 de noviembre de 1859.

[13] *Cfr.*, artículo 103, r.d., del 13 de noviembre de 1859, y artículo 199, r.d., del 6 de diciembre de 1865.

[14] Contra las transferencias de los magistrados y en defensa de la garantía absoluta de inamovilidad se expresa con vehemencia, Minghetti (*op. cit.*, p. 225), citando entre otras cosas, casos significativos de interferencia parlamentaria en la administración de la justicia. Y es sintomático que el mismo autor reportara para sostén de sus tesis la célebre máxima de David Hume: "Todo nuestro sistema político y cada uno de sus órganos, el ejército, la marina, las dos cámaras, y así sucesivamente, todo eso no es más que un medio para un solo y único fin, la conservación y la libertad de los doce grandes jueces de Inglaterra." De un notable interés es, desde luego, la defensa que hace Minghetti (*vid*, pp. 136, 137 y 228-229), también de la independencia del ministerio público.

[15] Consultar, para todas las historias del proceso Palizzolo, resumida con mucha eficacia por Pietro Gerbore en su libro sobre las costumbres, escrito sin pretensiones científicas, pero con buena documentación y equilibrado juicio: *Commendatori e deputati*, Milano, Longanesi, 1954.

[16] *Cfr.*, Ruiz, D., "Sulla riforma giudiziaria", en la revista *Filangeri*, 1855, p. 723 y siguientes. *Cfr.*, también el artículo 10, de la ley del 24 de julio de 1908, número 438: "Los magistrados deben abstenerse escrupulosamente de recurrir a recomendaciones, para apoyar o solicitar intereses de carrera, entre los miembros del gobierno o entre las personas de quienes dependen tales intereses, y está prohibido para ellos, en manera especial, recurrir para tal fin a las personas pertenecientes al orden forense."

[17] Es muy importante un pasaje —bellísimo— de Giolitti, en el citado discurso de 1897 a los electores de Caraglio (G. Giolitti, *Discorsi extraparlamentari, loc. cit.*, p. 195): "Quedan al gobierno, los siguientes poderes sobre la magistratura. De los pretores dispone libremente sin ninguna garantía. Los magistrados son nombrados, todos, por el gobierno; sus promociones dependen por completo de la voluntad del gobierno; el gobierno puede negar a ellos cualquier transferencia; es el gobierno el que determina las funciones a las que cada uno de los magistrados debe estar adjunto, y que cada año designa a los magistrados que deben juzgar las causas civiles y las penales, y los reparte entre las varias secciones de las cortes y de los tribunales, es el gobierno el que compone a su placer las secciones de acusación entre las cortes de apelación y escoge a los jueces que deben, entre los tribunales, cumplir las funciones de jueces instructores, de modo que tiene en su mano la instrucción de los procesos penales y también el honor y la libertad de las ciudades. En fin, el ministro guardasellos tiene el derecho de llamar ante sí y de amonestar a cualquier miembro de corte o de tribunal. El único freno para el ministerio de gracia y justicia en el ejercicio de poderres tan extensos en el control del parlamento; pero, ¿es éste acaso un freno suficiente? Y puede decirse ¿un freno que ayude a la justicia? o no tiene por efecto, más o menos, un daño peor, el de ¿hacer intervenir la acción de los partidos en la justicia?"

Como quiera que sea, la conclusión es interesante: "Si la carrera de los magistrados fuera substraída de la acción del gobierno para hacerla depender de las deliberaciones de los colegios judiciales se quitaría toda sospecha de ilegítima injerencia gubernamental o parlamentaria, de presiones que se ejercen de arriba hacia abajo, y la magistratura adquiriría la autoridad que es indispensable al ejercicio de su altísima misión." Muy triste es el hecho de que después el mismo Giolitti, cercado entre las contradicciones del sistema político tuviera, en substancia, que resignarse a aquella condición de cosas, y utilizarla también. Un cuadro documentado e interesantísimo de la condición de la magistratura en la Italia liberal se puede ver en la brillante pintura de las costumbres, trazadas con objetividad y verdad, en el citado volumen de Gerbore.

[18] Ver las leyes del 14 de julio de 1907, núm. 511 y del 24 de julio de 1908, núm. 438.

[19] Ver el decreto real de 4 de enero de 1880, núm. 5230 del ministro Villa; *cfr.*, también, Marovelli, *op. cit.*, p. 120 y ss.

[20] Ver el decreto real del 5 de enero de 1905, núm. 1.

[21] Ver el artículo 34 de la ley del 14 de julio de 1907, núm. 511.

[22] Ver el artículo 27 de la ley del 14 de julio de 1907, núm. 511.

[23] Análisis lúcidos y concluyentes de los vicios históricos y actuales de nuestro sistema judicial se encuentran en las relaciones presentadas por varios autores en la convención internacional sobre la independencia de la magistratura, recogidos en el volumen *¿Magistrati o funzionari?* bajo el cuidado de G. Maranini, Milano, Comunità, 1962.

[24] Ver el artículo 23 de la ley del 24 de julio de 1908, núm. 438.

[25] Ver el artículo 35 de la ley del 24 de julio de 1908, núm. 438.

[26] Las huellas de tal estado de cosas quedan todavía hoy muy evidentes. Un

cuadro no muy agradable de la posición del juez en Italia es ofrecido por A. Battaglia en sus dos bellos volúmenes: *I giudici e la politica*, Bari, Laterza, 1962, y *Proceso alla giustizia*, Bari, Laterza, 1954. Y en la excelente y documentada aunque polémica encuesta de Ghirotti, Gigi, *Il magistrato*, 2a. ed., Firenze, Vallecchi, 1963.

[27] Ver el decreto real del 14 de diciembre de 1921, núm. 1978.

[28] Ver el artículo 112 del decreto real del 14 de diciembre de 1921, núm. 1978.

[29] Calamandrei, P., *Governo e Magistratura*, Siena, Tipografía San Bernardino, 1922.

[30] Ver el decreto real del 30 de diciembre de 1923, núm. 2786.

[31] Ver el artículo 151 del decreto real del 30 de diciembre de 1923, núm. 2786.

Capítulo séptimo

CAÍDA DE LA DEMOCRACIA LIBERAL Y FASCISMO

Al final de la guerra, mientras se ponían sobre el tapete muchos y complicados problemas de política exterior y de política interna, surgía la necesidad de regresar al poder parlamentario. La prerrogativa real había podido funcionar como puntal de la confundida dictadura del ejecutivo, mientras durara la situación de urgencia y el peligro. La guerra ganada, y ganada además en el nombre de la democracia, exigía en ese momento que el país regresara a ser patrón de su destino y que la prerrogativa real se retirara discretamente a la sombra. Por otra parte y frente a la gran crisis de desmovilización, parecía que el rey quería sustraerse a toda abierta responsabilidad aunque fuera sólo moral. Pero, como hemos visto, el poder parlamentario se había desarticulado con la destrucción del régimen del primer ministro. La fórmula imperfecta, corruptora y todavía válida, en alguna manera, que había permitido al joven reino una cuasi conciliación entre las necesidades funcionales del gobierno y el anhelo de democracia sustancial, estaba agotada.

Al régimen seudoparlamentario y a la dictadura provisional de guerra siguió un anárquico régimen de asamblea. Todo el poder —o casi todo— volvía a fluir tumultuosamente hacia la asamblea incapaz de ejercerlo. Al día siguiente de una dura guerra emprendida sin preparación y conducida por jefes cuestionados, pero merecida y gloriosamente ganada, el país se encontraba de repente sin estructuras de gobierno. Algún historiador se ha detenido sobre la singular aunque sólo aparente paradoja de un país que se precipita en una crisis general al día siguiente de una plena y gran victoria militar. Sin embargo, lo cierto, como sabemos, es que la crisis general había madurado antes de la guerra, y que del mismo modo en el que se había decidido la intervención la ponía en evidencia, pues la guerra sólo había dejado suspenso el problema, exasperándolo y agravándolo.

El mito de la victoria mutilada y traicionada,[1] tan eficazmente utilizado por las corrientes *dannunbianas*, nacionalistas y luego fascistas, para exasperar la desilusión y el descontento, aparece fundado. Sin embargo, la victoria no había sido traicionada por los avaros aliados y ni

siquiera por las aspiraciones democráticas de la parte más moderna y generosa del país. La victoria se veía traicionada y saboteada por la falta de una democracia válida, por la imposibilidad de formar un gobierno que, nacido de la consulta popular, pudiera operar después con libertad coherente, con decisión responsable, con autoridad aceptada en el nombre de la mayoría y bajo el control de la oposición.

La falta de una oposición coherente y calificada, capaz de ofrecer una alternativa de gobierno, había sido desde el origen la característica negativa del régimen seudoparlamentario italiano. Pero, ahora, el régimen moribundo no sabía expresar ni siquiera la ficticia y artificiosa mayoría del primer ministro que era el substituto deteriorado de la mayoría parlamentaria expresada en el país a través de una ley electoral idónea.

Todo lo que la cámara de diputados podía hacer ya, era destituir los gobiernos, operación a la que por algún tiempo debía dedicar todas sus energías hasta el final, es decir, hasta su inevitable humillación. El hecho comenzó en junio de 1919, cuando el gabinete Orlando, a causa de sus incertidumbres y de sus fracasos en la mesa de negociación de la paz, fue derrotado por 262 votos contra 78: cifras absurdas que prueban por sí solas la anarquía en la asamblea. En un régimen parlamentario auténtico, generalmente un gobierno no cae sino como consecuencia de una consulta electoral adversa; pero, en ningún caso —salvo que repentinamente haya sido descubierto como reo de alta traición o de robo de la hacienda pública— puede quedarse, en el curso de la misma legislatura en una minoría tan radical. Y en donde el poder del gobierno se funda sobre una mayoría efectiva y coherente, si la mayoría es escasa se puede pensar en que cualquier deserción, posterior a sucesos graves, pueda reducirlo a minoría. Pero cuando un gabinete se encuentra de repente con sólo 78 votos favorables y 262 votos en contra, es señal de que en realidad la mayoría nunca había existido y que los diputados sólo son —para expresar con Petruccelli della Gattina— hojas secas, expuestas a ser sacudidas y mezcladas por cualquier golpe de viento.[2]

Llegamos así a los dos breves y desventurados gabientes Nitti, particularmente desastrosos para la vida de las instituciones. Y, esto, no tanto y no sólo por la escasa sensibilidad política del hombre, por su absoltua incapacidad, por su falta de simpatía, es decir, por la falta de aquellos dotes de *leadership* político que por sí solos hubieran podido, de cualquier manera, sustituir a la mayoría, casi imposible de lograr para contrastar los efectos de las absurdas leyes electorales que, al desorganizar precisamente a los partidos, desorganizaban la vida del parla-

mento. Nitti era un economista competente, hombre honesto con excelentes propósitos, pero le faltaba la experiencia concreta de gobierno y era particularmente incapaz para comprender los problemas de la vida de las instituciones. Tal vez, en este campo, su ignorancia e incomprensión superaba la media de los parlamentarios italianos.

La crisis del sistema parlamentario era irreparable desde hacía tiempo. Ya Orlando había ampliado todavía más el sufragio,[3] y Nitti, cándidamente hizo todo lo que se podía hacer para que fuera posible el estallido de la crisis en la manera más desastrosa. Introdujo, contra la oposición no sólo de Giolitti, sino también de Sonnino (sanado de sus recientes ilusiones) el escrutinio de lista y la representación proporcional. En fin, quiso que las elecciones —cosa muy nueva— se desarrollaran en plena libertad y correctamente. La cámara aprobó la suicida reforma electoral por 224 votos contra 63.[4]

La importancia de la primera cámara elegida después de la guerra, estaba destinada a ser decisiva.[5] Era muy improbable que el parlamento hubiera podido ser salvado aunque un líder genial hubiera concebido e impuesto una reforma electoral adecuada para reunir una mayoría y promover una oposición seria y responsable. Pero Nitti equivocó todo. La ampliación del sufragio en favor de los jóvenes había en alguna medida contribuido a la inferioridad de los liberales. La creación de los grandes distritos electorales y en consecuencia, del voto por lista, concentraba todo el poder en las manos de los dirigentes de los partidos: cosa siempre peligrosa y antidemocrática y, en aquel momento, ventajosa para los nuevos partidos con organización rígida, en detrimento de la compuesta y desorganizada formación liberal, en donde las rencillas personales entre los dirigentes no permitían fuerzas agregativas en la burocracia del partido.[6] El último error fue el repentino repudio de la manipulación electoral, es decir, del instrumento fundamental, moralmente deplorable, pero eficaz por tanto tiempo, con el que Cavour y Giolitti habían creado la mayoría parlamentaria en torno al primer ministro. Ciertamente, el repudio de la manipulación electoral era la primera exigencia y la condición para el saneamiento del sistema político. Sin embargo, ello presuponía la solución del problema de la mayoría parlamentaria y del problema de la estabilidad gubernamental con otros y más honorables medios.

Que una reforma y una política electorales de esta naturaleza fueran aplicadas en nombre de un parlamento, en donde los grupos tradicionales de la política italiana eran todavía la mayoría decisiva y en donde la fuerza organizada de los clericales y de los socialistas eran aún modestas, debe causar gran sorpresa. Pero la historia nos ha mostrado otros

ejemplos de suicidio de regímenes moribundos, mejor dicho, en donde la agonía es abreviada por el suicidio. Sobre 508 curules, los liberales de derecha tuvieron 23; los *giolittianos* 91: en total 114. Los populares 100 curules; los socialistas oficiales 156; los socialistas independientes 21; los radicales 67; los republicanos 9; los fascistas ninguno. Ya que los socialistas no habían obtenido casi ningún resultado en el sur y en las islas, y los populares también habían obtenido resultados modestos en aquellas zonas, es evidente que lo que sobrevivía de las fuerzas electorales de los liberales se fundaba, en gran parte, sobre los viejos feudos personales del sur, resistentes también a la aplicación del escrutinio de lista.

La derrota electoral de las fuerzas políticas de derivación "resurgimental" implicaba por sí misma una ruptura de la continuidad y, en consecuencia, una grave incógnita. Pero la seriedad de la situación emergía de cualquier manera de la formación definitivamente ingobernable de la cámara italiana, en donde ningún partido detentaba la mayoría y ni siquiera podía esperar alcanzarla y en donde la presencia de al menos dos grandes partidos, con estructura rígida y en cualquier medida jerarquizada, hacía —al menos por entonces— del todo vanos los recursos del antiguo transformismo destinado en un día no muy lejano a resurgir con una técnica totalmente nueva; no ya a través de la pobre seducción de los notables parlamentarios sino a través de contratos estipulados fuera del parlamento, al vértice de las burocracias de partido.

Por el momento, el régimen seudoparlamentario se había acabado. Y un régimen parlamentario semejante al inglés no tenía la posibilidad de surgir. Ni tampoco un régimen constitucional de tipo norteamericano. Una asamblea sin mayoría podía, tal vez, asumir las tareas de control (si hubiera existido al menos una oposición coherente), pero no podía constituir la base del gobierno. La presencia y fuerza residual de la monarquía, hacía que siempre estuviera vigente la imposibilidad —verificada en el tiempo "del regresemos al Estatuto"— de crear un ejecutivo capaz de enfrentarse a la cámara en cuanto estuviera radicada como la cámara de la elección popular, a la manera de Estados Unidos. Sin embargo, por otra parte, en el hervidero de aspiraciones de ilusiones democráticas de posguerra, frente a los problemas de la conversión de la economía de guerra y de todas sus implicaciones sociales, no existía ya alguna posibilidad de fundar la autoridad de gobierno sobre la prerrogativa real, es decir, de proponer nuevamente la solución que ya había fracasado a finales de siglo.

Entonces se vieron aparecer por primera vez, en la vida política-cons-

titucional italiana, algunos lineamientos destinados a florecer después del veintenio fascista, durante el nuevo experimento de gobierno liberal: la subordinación de los grupos parlamentarios a los jerarcas de los aparatos partidistas y, al mismo tiempo, la escasa cohesión de los mismos aparatos continuamente destrozados como consecuencia de las luchas por el poder; la inutilidad y decadencia de los debates parlamentarios, en gran parte convertidos en discusiones entre sordos; la singular tendencia de las fuerzas sociales a ubicarse fuera del juego político, colocándose en una oposición de principio vacía e ineficaz; la consecuente situación de privilegio del partido católico, menos ideológico, con más posibilidades y capaz de encontrar en las premisas religiosas un remedio al menos superficial a sus profundas divisiones; el peso enorme de grupos minoritarios, en condiciones de alterar y confundir en sus evoluciones a todo el juego parlamentario y, también, aunque no con mucha frecuencia, de chantajear a los grupos mayoritarios. En fin, a causa de la impermeabilidad del nuevo sistema electoral, ocurre la separación completa entre la opinión pública y las instituciones constitucionales, en una proporción antes desconocida aun en peores momentos.

Italia sin guía y sin instituciones, atormentada por enormes dificultades económicas, sin posibilidad para reacomodar ordenadamente en la vida civil la gran masa de excombatientes, resbalaba hacia el caos. No forma parte de nuestro planteamiento evocar aquellas tristes páginas. Por otra parte, los particulares episodios tienen una importancia relativa. Si hubieran conducido al mismo epílogo. Si en el momento crítico ciertos hombres no hubieran salido a escena, otros, tal vez no mejores, hubieran llegado. Las instituciones estaban ya completamente quebrantadas no tenían ya posibilidad de seleccionar ni de agregar, y tampoco había ya ninguna posibilidad de gobernar. Un país sin gobierno está destinado a la guerra civil y el remedio extremo es la dictadura.

En la primavera de 1920 la ruina, causada por la experiencia *nittiana* era completa. El rey se decidió de mala gana a confiar al país a los cuidados de un cínico ilustrado del que se sospechaba desde hacía tiempo. Pero era ya muy tarde. Es, sin embargo, interesante todavía hacer el análisis del programa con el que Giolitti —a los ochenta años— se propuso cumplir el desesperado encargo. Como primera cosa necesitaba resucitar —esto no lo dijo, pero era evidente su pensamiento— el régimen seudoparlamentario, reconstruyendo la mayoría parlamentaria en torno al primer ministro. Su largo esfuerzo de hombre de go-

bierno le daba experiencia para detener la prerrogativa real a través del parlamento y el control de las elecciones. En ese momento él tendía a adecuar su experiencia a las nuevas situaciones. Decía que el parlamento debería recuperar su autoridad legislativa, para lo cual era necesario acabar con los decretos-ley, era menester quitar al rey el poder de renovar las cámaras, era necesario abrogar el artículo cinco del Estatuto, fortaleza de la prerrogativa real, cuya desgraciada posibilidad de revivificación y expansión había sido probada en exceso por los acontecimientos a través de los cuales Italia había sido conducida a la guerra. Restaurar, en consecuencia, la autoridad del parlamento, trabajar en manera de que sólo un *líder* apoyado por el parlamento pudiera gobernar y que las intrigas de la corte y las cercanas a la corte fueran eliminadas para siempre. Éste era su punto principal del programa, de gran significado constitucional.[7]

Perspectiva muy difícil, porque el largo acontecimiento, concluido por la ignorancia de Nitti, había minado las estructuras partidistas y las relaciones entre partidos, y la construcción de un nuevo *leadership* parlamentario parecía una utopía.

Los medios políticos con los que Giolitti buscó construir *ex-novo* su *leadership* también son una adaptación de sus experiencias. La antigua confianza en el desarrollo de una democracia social, no menos que la preocupación por no tener muchos enfrentamientos con la izquierda, lo llevaba a ver con simpatía las amplias reformas fiscales (impuestos sobre la sucesión y sobre el rédito, sobre las ganancias de guerra y la de convertir en nominativos los títulos financieros), con las que se realizaría una substancial redistribución de la riqueza; así como encontrar los mecanismos para abolir el desastroso "precio político del pan" que operaba en sentido antieconómico y desarreglaba el erario.

En el campo de las luchas obreras, Giolitti asumió una actitud de neutralidad e imperturbable espera, que se manifestó durante la ocupación obrera de las fábricas en septiembre de 1920. Giolitti sabía que las fábricas no podían funcionar sin el concurso de la alta dirigencia y financiera y de los servicios comerciales. No había entonces otra cosa por hacer sino dejar que ocurrieran los hechos. La ocupación resultó un completo fracaso. Sin embargo, los industriales probablemente, no vieron con simpatía la conducta del gobierno; hubieran preferido verlo involucrado en los acontecimientos. Se dijo también que, de cualquier manera, la conducta del gobierno había tolerado una grave ilegalidad y creado un grave precedente. Ello era verdad, Giolitti habría podido contestar que en una situación de anarquía y de ilegalidad general no había un motivo por el cual se debiera iniciar el retorno

a la ley, precisamente en ese momento. Y precisamente en ese momento, es decir, en el que los agitadores de los trabajadores podían ser más eficazmente desprestigiados, no interviniendo.

Desgraciadamente, sin embargo, el regreso a la ley no fue impuesto por el gobierno, ni siquiera cuando se extendió por la llanura padana una verdadera guerra civil entre terratenientes y asalariados del campo. Ni siquiera cuando la situación de los terratenientes llegó a ser insostenible y angustiosa, y cuando éstos organizaron milicias privadas armadas y naturalmente compuestas por los peores excombatientes. Y no intervino cuando la epidemia de huelgas entre 1920 y 1921 golpeó también al sector público y se transformó en una sistemática indisciplina civil.

Asimismo, en la apreciación sin prejuicios del viejo estadista, aparecía como inevitable la represión. Pero, si la represión pudiera ser aplicada sin su responsabilidad directa, mucho mejor. Por otra parte, la policía era insuficiente y Giolitti desconfiaba de los generales, ligados a la monarquía por el juramento y las tradiciones. Era claro que la política de los socialistas y de los comunistas (que durante el gobierno de Giolitti habían salido del partido socialista "oficial") se resolvía en una irreparable e incoherente locura de provocación, destinada al fracaso completo, suicida al nivel parlamentario y contraproducente en el plano de las agitaciones callejeras. En este punto el juicio de Giolitti probablemente coincidía —con opuesta orientación— con el juicio de los escandalizados y alarmados jefes moscovitas. Muy pronto se vio que en el plano de la ilegalidad y de violencia, los socialistas y los comunistas eran deshechos con facilidad por exiguas pero decididas formaciones paramilitares comandadas por oficiales excombatientes: sostenidas no sólo por los dueños de los intereses dañados, sino también —y esto contaba mucho—, por la confusión en una sociedad amenazada en sus tradiciones y en sus valores morales. Giolitti pensó que la represión hubiera podido dejarse a estas fuerzas irregulares e irresponsables, para después intervenir, concluido el drama, como árbitro y pacificador. Pero hubo alguien que supo coordinar, con indudable habilidad política, la actividad de estas milicias privadas bajo un comando unitario en cierta medida. Y esto al final ayudó mucho a la alianza electoral de 1921 que aprobó a los fascistas y les permitió entrar a la cámara, por primera vez, con un agresivo grupo de treinta y cinco diputados y que ejerció gran manipulación sobre quinientos treinta y cinco. De esta

manera, el fascismo entraba en la vida de las moribundas instituciones liberales: obtenía una consagración constitucional; podía desde el interior del parlamento mismo conducir su guerra, todavía carente de objetivos bien definidos, como expresión de varias situaciones emergentes, pero no por esto menos eficaz.

Frente a los fascistas armados se encontraban desorientadas y dispersas las fuerzas parlamentarias, incapaces de realizar cualquier política razonable y realista. La izquierda socialista se componía de cerca de ciento veinte socialistas oficiales, veinticuatro reformistas y quince comunistas. Grupos que entre ellos estaban en desacuerdo, incapaces para apreciar la política fiscal del gobierno y para sostenerla, incapaces para ofrecer al gobierno apoyo alguno y de fijar un precio a su apoyo, incapaces para instituir cualquier posibilidad de eficaz colaboración aunque fuera informal. La noble *élite* socialista estaba sumergida por los rectores y por los demagogos. Igualmente suicida era el comportamiento del grupo de los populares, cuya representatividad había subido a ciento siete diputados, de los que ninguno competía en demagogia con los socialistas, y que disciplinadamente se agruparon contra Giolitti a causa de la aprobación del proyecto de ley sobre la conversión nominativa de los títulos accionarios que afectaba los ingresos de gran parte de los ricos y dañaba a los entes eclesiásticos haciendo eficaz la prohibición para detentar propiedades. Las otras agrupaciones parlamentarias eran, de hecho, incoherentes.

El maquiavelismo *giolittiano* en las pruebas revelaba, en consecuencia, su aspecto utópico. Las elecciones, en realidad, habían resultado una derrota. No se podía gobernar contra la concertada aversión de los partidos más numerosos y que eran los únicos organizados. No podía gobernar más Giolitti, y no hubiera podido gobernar nadie más después de él, fundándose en el poder parlamentario; el fracaso de las instituciones del "resurgimiento" era definitivo; el parlamento había muerto; el país, abandonado a sí mismo, resbalaba hacia la anarquía total, y sobre esta anarquía total, día con día, había venido emergiendo el prestigio del único partido capaz de instigar a los excombatientes a proclamarse como el vengador del sacrificio y la gloria del único partido que en cierta medida estaba, no sólo jerarquizado sino armado: el vencedor potencial de la guerra civil.

En donde había fracasado la experiencia, el cinismo, la energía y la multiplicidad de recursos del viejo mago, ciertamente no podían tener éxito figuras de segundo nivel como Bonomi y Facta. Los sucesores de Giolitti fueron llevados a la presidencia sólo por razones de

su mediocridad política, por un parlamento anárquico y cobarde que no tenía una política y no quería a un gobierno que la tuviera.

La mayor o menor habilidad mostrada por Mussolini en aquellos momentos cruciales y tempestuosos quedará en el tiempo como objeto de controversia entre los historiadores aun cuando todo residuo de las antiguas pasiones se haya disipado.

A nosotros esto no nos interesa. Seguramente no fue Mussolini quien dio muerte al régimen seudoparlamentario. El régimen se había dado muerte a sí mismo, mejor dicho, había sucumbido por una enfermedad mortal que lo afligía desde su nacimiento y frente a lo cual, si acaso, puede sorprender su larga sobrevivencia.

Dentro del total vacío político que se había formado, la estructura político-militar del fascismo, no obstante sus muchas debilidades, constituía la única fuerza preparada y lista para la sucesión. Desde 1915 la prerrogativa real y la prerrogativa parlamentaria habían sostenido la batalla en manera alternada, desautorizándose recíprocamente. El país que no había jamás amado ni estimado su sistema político, sin embargo, lo había soportado hasta que lo había visto disolverse bajo el impacto de las contradicciones internas y bajo el peso de su insuficiencia moral. Ansioso de orden y de paz interna el país se ofrecía en ese momento a quien, con sus vagas y sonadas promesas y con sus cuadrillas armadas, le ofrecía una solución o la apariencia de ella.[8]

Es interesante observar cómo, a pesar de todo, el poder parlamentario tuvo al último un destello de confusa energía, ciertamente tardía y hueca, pero la prerrogativa real liquidó esa veleidad y facilitó el traspaso del régimen.

También en las grandes crisis de las instituciones casi siempre persiste alguna aparente continuidad formal y, alguna vez, hasta substancial. El nuevo régimen se presentó en sus inicios como una reencarnación del régimen seudoparlamentario, y ya como tal trató de encontrar su límite ambiguo, mal definido y elástico dentro de la prerrogativa real que, por otra parte, debía sobrevivirle y sellar después, su acta de defunción.

Mussolini ya como jefe del gobierno dijo a los espantados honorables que "hubiera" podido hacer del aula "sorda y gris" un "campamento a cielo raso de manipulados". Sin embargo, no desdeñó el voto de confianza de la cámara y del senado y se apresuró a integrar un ministerio de técnicos y al mismo, una coalición, según antigua fórmula transformista. No disolvió las milicias revolucionarias, sino que más tarde las regularizó, haciendo de ellas, substancialmente, una de las fuerzas armadas del Estado (comandadas, sin embargo, por él) y obligándolas

a una precisa disciplina militar. No licenció a sus anarquistas lugartenientes de la periferia, pero los minimizó gradualmente bajo la autoridad de los prefectos, utilizándolos, todavía, para controlar a éstos mismos. Muchos viejos liberales creyeron de buena fe en la resurrección del liberalismo paternalista de la vieja derecha. ¿Qué cosa eran o qué cosa llegarían a ser Mussolini y los fascistas?, nadie lo podía prever. Y los grandes pensadores tales como Albertini, Croce, Jemolo, De Nicola y muchos otros, pudieron esperar y colaborar al principio: las grandes fuerzas ajenas al "resurgimiento" o contrarias a él, los socialistas y los clericales, antaño tan amenazadoras ante los ojos de Mussolini, aparecían ahora humilladas y derrotadas.[9]

El parlamento desorganizado y anarquista que no había sabido sostener a Giolitti, sostenía y apoyaba con su voto al hombre nuevo. Bajo la presión, aunque virtual, de los grupos armados, las cámaras expresaban ahora una mayoría que no era, como en otro tiempo, la mayoría de un partido, sino la mayoría personal del primer ministro. No sólo la legalidad formal había sido interrumpida, sino que ante los ojos de los ingenuos casi se volvía a restablecer el semblante del régimen caído, rescatado, sin embargo, de su impotencia y disgregación. El rey permanecía en su lugar y Mussolini parecía ser, como ya lo habían parecido sus predecesores, un ministro del rey que gozaba de la confianza del parlamento. Y alguien podía pensar ingenuamente que tal cosa era verdadera, no obstante, los extraordinarios sucesos de su ascenso, sin importar que lo hubiera sido a la manera de Cavour y de Giolliti, de Crispi, de Di Rudini o de Pelloux; porque, fuerte con el voto parlamentario (y de aquello que estaba detrás del voto parlamentario) como Cavour y Giolitti en sus mejores tiempos, estaba en condiciones de controlar y reducir la prerrogativa real.

Mussolini, en verdad, no era un estudioso de derecho público comparado; pero tenía intuición, desgraciadamente improductiva por la preocupación dominante e inmediata de la consolidación de su poder personal.

El régimen seudoparlamentario italiano se había corrompido y deshecho gradualmente —como hemos visto— por la falta de un ejecutivo que pudiera enfrentar un parlamento libre, sin necesidad de corromperlo o violentarlo y sin contar con los instrumentos necesarios para ello.

La estabilización del ejecutivo, en la era de la soberanía popular, no podía ser obtenida sino a través de una elección directa y popular del jefe del gobierno (como en el sistema norteamericano) o con una reforma electoral que diera al cuerpo electoral la posibilidad de escoger

implícitamente a un ejecutivo estable, al menos en cuanto a la legislatura (según el ejemplo británico).

La primera solución —lo sabemos— era imposible en Italia a causa de la presencia de la monarquía y de la identificación del rey con el poder ejecutivo, en los términos del artículo cinco del Estatuto. Y sabemos que, aunque pueda parecer extraño, nadie en los tiempos de la vieja derecha y aún después —cuando ya una crítica tan penetrante sobre las disfunciones del régimen se había afirmado—, había logrado encontrar la vía de salvación con una oportuna reforma electoral que conciliara el origen electoral del régimen con el del modelo inglés que se pretendía imitar con la interpretación "parlamentaria" del Estatuto.

El mismo Gaetano Mosca, durante su juventud escribió el ensayo sobre la teoría de los gobiernos y sobre el gobierno parlamentario, ensayo en el que pinta un cuadro objetivo y completo del sistema político-administrativo italiano; con observaciones muy sensatas y en buena parte todavía actuales sobre la administración, el ejército y la educación, describe la corrupta relación entre diputados, ministros y burocracia; indica las causas de aquella ineficacia judicial que nos oprime todavía, y deplora la falta de válidas garantías de independencia de los jueces (garantías por las que fatigosamente todavía hoy en día se lucha); pero cuando llega al problema fundamental que domina toda la dinámica de un régimen que quiso ser parlamentario, es decir, el problema de la vida de los partidos y el problema del sistema electoral (que condiciona precisamente la vida de los partidos), no pone en evidencia la eficacia decisiva del distrito uninominal con mayoría *relativa*. Él intuye (y lo intuirá más aún) cómo en Inglaterra la fuerza del ejecutivo (raíz de todos los progresos de aquel régimen y de la victoria misma sobre la corrupción gubernamental tan grave un tiempo) es consecuencia de la simplificación de la lucha política, del virtual o actual bipartidismo, de la presencia normal en la cámara elegida de una mayoría homogénea —aunque escasa con frecuencia en número— y de la virtual designación popular del gobierno. En el progreso de sus estudios él intuirá cada vez más, que todos estos resultados derivan de la ley electoral mayoritaria. Sin embargo, todavía en su memorable discurso ante el senado sobre la ley Acerbo, aun encuadrando el problema de la ley electoral mayoritaria con una precisión científica que se anticipaba a su tiempo, Mosca no estaba en la posibilidad de probar la necesidad de adoptar la ley inglesa pura y simple. Y, por otra parte, era demasiado tarde.

Queda como gran mérito suyo, haber indicado con firmeza la vinculación entre la ley electoral mayoritaria y el sistema parlamentario, haciendo notar, al mismo tiempo, los peligrosos retruécanos o desviaciones

dentemente oportuna para legitimar su poder, no sorprende que Mussolini se apoyara en una ley electoral artificiosamente mayoritaria. Y que en línea de principio, los sobrevivientes de la vieja clase política liberal fueran inducidos a considerar nuevamente que no había otra manera posible de gobernar.

Croce, a quien no escapaba, de hecho, la dinámica de la ley electoral inglesa, como generadora de una mayoría conjuntamente homogénea y liberal, negó que la ley Acerbo, aprobada por el parlamento en la segunda mitad de 1923, fuera "un modo forzado y casi violento para formar una mayoría" y concluyó: "Cuando por obra misma del partido dominante se forme una nueva cámara y una mayoría, es claro que se habrá entrado nuevamente en la legalidad y en el buen sistema constitucional." [10] El planteamiento es superficial y viciado por un optimista afán por la glosa. Si para lograr la "constitucionalidad" del sistema bastaba con un gobierno fundado sobre una mayoría y designado por el rey, Mussolini estaba ya en su lugar, sin necesidad de la ley Acerbo. El problema no era "constitucionalizar" la situación sino consolidar a la mayoría, y con ella, al ejecutivo. Era, en consecuencia, un problema político y no un problema de legalidad constitucional. Si después fuera necesario analizar las implicaciones de aquella reforma, desde el punto de vista de la democracia liberal y también desde los equilibrios constitucionales, habría que concluir que la existencia de un gobierno fundado sobre una mayoría es ciertamente una premisa de todo sistema parlamentario y también seudoparlamentario, pero no ciertamente premisa única y absoluta.

Es necesario que la mayoría sea expresión de una consulta popular, consecuente de una línea política de fondo, con posibilidad de escoger entre alternativas. Es necesario que la minoría esté en una situación tal que pueda desarrollar libremente su función de oposición, que la consulta popular sea verdaderamente libre y tranquila, y que los derechos de la minoría y los de los individuos sean defendidos por leyes fundamentales escritas o no escritas, y aplicadas por una magistratura verdaderamente independiente y autorizada.

No existía ninguna de estas condiciones. Sin embargo, la agitación que había sacudido al país no permitía concebir muchas esperanzas. Una ley electoral mayoritaria —más bien, artificiosamente mayoritaria y además, con elecciones manipuladas y coartadas en cierta medida— podía parecer también ante los ojos de muchos como el punto de partida hacia un "resurgimiento" siempre y cuando las últimas consecuencias fueran liberales. Las ilusiones de Croce, de De Nicola, de Orlando, de Giolitti, podían, de cualquier manera, en las engañosas

de la ley Acerbo. Por otra parte, desde hacía mucho tiempo, pasando lista a las panaceas en materia de reformas electorales, todas aquellas ilusiones él las había deshojado con una crítica anticipadora en sus conclusiones más maduras. Ampliación del sufragio, escrutinio de lista, representación de las minorías: irracionales recetas aplicadas hasta su extrema consecuencia con el sistema proporcional. Podemos, entonces, decir bien que la valiente crítica de Mosca, tuvo la contraprueba de una trágica experiencia de laboratorio aplicada sobre la carne viva del país.

En cada época llega el momento en que los gobiernos actúan" a ciegas" (debido ciertamente a perspectivas incompletas y hasta cercanas, en las que con mucha frecuencia los problemas aparecen insolubles aun a los contemporáneos más clarividentes), situación que después deja perplejos a los hombres de las generaciones sucesivas, a quienes parece inexplicable cómo tantas veces parece a los grandes hombres insoluble el problema del "huevo de Colón". Y sin solución, le había parecido el problema incluso a Gaetano Mosca, quien lo había reducido a la desolada y peligrosa conclusión de lo absurdo de la misma democracia: conclusión que a nuestro parecer debería rechazarse ya que precisamente identifica con lo espurio, caótico y corrupto, y sobre todo, con el oligárquico y arbitrario régimen seudoparlamentario italiano. El hecho de que toda la generación posterior a Mosca haya igualmente "empequeñecido" explica muchas cosas, nos indica por qué el régimen, al caer, como era inevitable, arrastraría con él por algún tiempo —al menos para los italianos menos informados— los ideales mismos de la democracia y de la libertad (aunque la tremenda experiencia de la disolución del régimen *giolittiano* había conducido a pragmáticos y teóricos a un cambio de perspectivas). Hombres de diferente nivel y variada experiencia, como Giolitti mismo, habían luchado en vano, por largos años, contra la trágica imposibilidad de obtener en el parlamento alguna mayoría no advenediza, sino de tal naturaleza que permitiera una eficaz, coherente y estable acción de gobierno. Giolitti, desesperado, había calificado al sistema proporcional, que ante sus ojos era particularmente responsable de la situación, como "la maldita ley electoral".

Tenía razón, pero se le escapaba cómo aquella "maldita" ley electoral había conducido a la insuficiencia del distrito uninominal de dos turnos, agravada por el sufragio universal introducido por él.

Mussolini no se hacía ilusiones sobre la fidelidad de su mayoría en el parlamento *giolittiano,* ni sobre la solidez de su renovado expediente transformista. Ya que no tenía la posibilidad ni la fuerza para hacer dimitir al rey, y porque una investidura electoral y parlamentaria era evi-

perspectivas de aquel momento, ser explicadas. En cuanto a Mosca, aunque votó a favor, hizo lúcidas críticas: en realidad, él votaba no en favor de la ley Acerbo, sino en contra del sistema proporcional. La ley Acerbo pasó en la cámara con 235 votos contra 139 y en el senado con 165 votos contra 41. Mussolini aun hubiera podido tolerar, o no estimular, el siniestro y amenazador comportamiento de "escuadristas" de las galerías de Montecitorio, y permitir que se desgastara así, el prestigio de una ya segura victoria, en parte espontánea. Parlamento y país pedían solamente tranquilidad y buen gobierno.

Con la ley Acerbo el partido o la coalición de partidos que lograba la mayoría relativa —siempre y cuando no fuera inferior al veinticinco por ciento de los votantes—, obtenía dos terceras partes de las curules de la cámara. No se trataba, entonces, de una ley adecuada para determinar la espontánea formación de una mayoría y, al mismo tiempo, para mantener numerosa, fuerte y agregada a la minoría —como en el caso del distrito uninominal mayoritario inglés—, sino de una ley que con un premio artificial no sólo creaba una mayoría parlamentaria, a la que no correspondía una mayoría electoral, sino que podía transformar en mayoría a una exigua minoría y dejar, además, disgregada la oposición. Se podía decir en favor de la ley que, resultaría peor para la verdadera mayoría no lograr unidad y coherencia, y que, a fin de cuentas, una ley electoral debe, ante todo, hacer posible un gobierno eficaz. En la realidad esta discusión quedó como teoría, en vista de que, como consecuencia de la coalición, Mussolini obtuvo no sólo el veinticinco por ciento sino el sesenta y cinco por ciento de la votación. En la nueva cámara, los diputados ministeriales fueron 403 además de algunos "flanqueadores" o neutrales, o sean, los quince liberales independientes, los diez socialdemócratas y los catorce del partido campesino. La oposición, diezmada, estaba, además, dividida: 39 populares, 25 socialistas reformistas, 22 maximalistas, 19 comunistas, dos diputados del Partido Sardo de Acción y un fascista disidente. Las presiones y las intimidaciones habían sido considerables, pero tal vez no tan graves como las experimentadas en los tiempos de Nicotera o, alguna vez, de Giolitti. En suma, no se trataba de una elección del todo "plebiscitaria", es decir, sin alternativas, ni de una elección forzada del todo. El país había tenido, al menos, la posibilidad de expresarse. Se podía esperar, en aquel momento, que el amplio margen de seguridad y la investidura moral dados por los electores al gobierno, más o menos espontáneamente, hicieran posible la superación de la crisis de las instituciones y encaminar al gobierno, hacia una etapa eficiente y liberal.[11]

No forma parte de nuestro planteamiento hacer una investigación

sobre las causas que impidieron este feliz, pero improbable epílogo. Ciertamente a ello contribuyó el temperamento personal de Mussolini y su extracción cultural. En todo caso, si se quiere evaluar al personaje, no hay duda de que su formación no había sido liberal, por el contrario, aún prescindiendo de su pasado marxista y revolucionario y de aquel ultranacionalista, él pertenecía a una generación que había asistido a la descomposición liberal y que se había acostumbrado a considerar a la democracia liberal como una mentira y un símbolo de impotencia política. Había llegado a detentar un poder legal semejante al de Cavour, obligado "a fabricarse" continuamente su mayoría. No había podido esperar y había llegado al poder como jefe de una despiadada guerrilla civil. Podía esperarse que un hombre como él, surgido en esas circunstancias y con tales medios, fuera también (y en alguna ocasión lo fue) prudente y humano; pero no, ciertamente, que tuviera ánimo liberal y, sobre todo, que supiera manejar la delicada técnica del gobierno liberal: de un verdadero gobierno liberal, fundado en su conjunto sobre la mayoría y sobre la legalidad, y no de un gobierno seudoliberal, que habían manejado sus predecesores y que, como hemos visto, no era ya viable. Se agrega que (aparte todo esto), la desmovilización de la guerra civil, el retorno de un poder excepcional basado en la fuerza (o sobre el consenso que sigue a la fuerza), hacia un régimen de libre debate, de consenso espontáneo y de alternativas pacíficas, es siempre objetivamente muy difícil. Tan es verdad que en la historia de la humanidad las ocasiones en las que una operación tal ha sido intentada con éxito, y sin la caída de su protagonista, son muy raras o tal vez no existe ninguna.

A las elecciones de 1924 siguió una trágica etapa de violencia que culminó con el asesinato del diputado socialista Giacomo Matteotti, después de un valiente discurso de oposición parlamentaria. Sin importar las responsabilidades que resultaran de aquel hecho reprobable, Mussolini debió ser censurado por imprevisión o por instigación general; de cualquier manera, quedó en claro que el asesinato de Matteotti significó la ruptura de todo principio de distensión o de retorno a la normalidad y legalidad. Mussolini y su partido fueron puestos bajo acusación por la prensa en forma violentamente inesperada: prensa que todavía era libre; se dio comienzo a una desbandada, la oposición abandonó Montecitorio, parecía que todo se derrumbaría. Pero cuando fue evidente que la oposición no podía contar con el apoyo del rey (la oposición estaba desarmada y además el rey contaba con la fidelidad del ejército), Mussolini, asumiendo toda la responsabilidad política

y moral de lo que había sucedido, coherentemente anunció la supresión de todas las garantías liberales.

En aquel momento se pierde toda esperanza y toda ilusión sobre la posibilidad de un rápido restablecimiento de los restos del naufragio liberal, en un nuevo sistema de instituciones autónomas y válidas. Hasta el discurso del 3 de enero se podía pensar, con acopio de gran ingenuidad y buena voluntad, que la excepción a la concentración de poder en las manos del primer ministro era una contingencia política, en el marco de un sistema de legalidad pluralista destinado con rapidez a emerger de nuevo y ofrecer imparcial garantía a gobernantes y gobernados: destinado a ofrecer hoy a los gobernados un margen de seguridad y, mañana, a los gobernantes, la posibilidad de entregar el poder y de invocar, en su turno, la misma seguridad. El discurso del 3 de enero anuncia que todo el andamiaje liberal, que hasta entonces aparentemente quedaba en pie, había caído como un castollo de naipes.[12] Quedaba solamente el poder absoluto —y no por ello eficaz— del primer ministro, en un vacío casi total de las instituciones. Transcurridos algunos años, bajo la presión de una vasta operación legislativa, casi toda huella del antiguo pluralismo estuvo destinada a desaparecer: eliminados los partidos y su libre lucha, eliminadas las libertades sindicales, virtualmente abolidos parlamento y elecciones, sofocada la libertad de prensa, definitivamente desautorizado el senado, reducida la libertad en la educación superior, desaparecida cualquiera otra libertad de enseñanza y de propaganda, sujeta a rígidos controles la circulación de las noticias y transformado el país en una vasta prisión de la que no se puede salir sin el consentimiento del gobierno.

Las instituciones del régimen, y también las que inicialmente parecían dirigidas a encontrar nuevas ideas, se convirtieron en seudoinstituciones por la falta absoluta de autonomía y de libertad. El sistema corporativo que debería haber conducido a una representación de los intereses de los trabajadores y a una democracia sindical, se tradujo en un instrumento administrativo de control de la producción y del trabajo. El contrato colectivo de trabajo *erga omnes,* nueva forma de legislación confiada directamente a los intereses opuestos y destinada más tarde a encontrar reflejo en la constitución, a su vez pierde todo valor precisamente por no ser el instrumento genuino y libre de representación de los intereses. El gran consejo del fascismo, y el mismo partido único son también instrumentos administrativos, ejes de transmisión de las órdenes. La magistratura judicial ordinaria, ignorada por el tribunal especial para la seguridad del Estado y desprestigiada por la arbitrariedad de la policía, es aparentemente respetada en su relativa

autonomía; en realidad, todo está a merced del ministro guardasellos, a través del escalafón. La verdadera ley fundamental del régimen, la sola ley auténtica, sin máscara, será ya el texto único de seguridad pública, que por sí solo demuele el valor de todo derecho individual y de toda institución; y, que, según toda lógica, debería haber caído junto con el régimen, pero, que en vez de eso será tan tenaz y paradójicamente conservado y defendido por los gobiernos de la república.

El nuevo régimen era algo más o menos igual a una dictadura de la época romana clásica. Años más tarde, Arias Salgado, ministro franquista de educación pretendió explicar por qué el "caudillaje" no debiera ser definido como dictadura. Con apreciable esfuerzo semántico, decía el ministro:

> No es el caso de la dictadura, régimen en el que para enfrentar circunstancias excepcionales, episódicas o accidentales, una persona está investida de todas las prerrogativas posibles y de una misión urgente e interna, para regresar, una vez que tales circunstancias se han superado, al antiguo orden político, que no ha cesado de existir... Dictadura y caudillaje son situaciones políticas diversas, porque el carácter esencialmente efímero de la dictadura no existe en el caudillaje que requiere, como es evidente, de una máxima duración... La razón de ser de la dictadura reside en la existencia de un conjunto institucional que subsiste y que está solamente suspendido. Aquélla es sólo un riesgo objetivo, preciso y limitado, debido a las circunstancias... mientras el caudillaje nace de una coyuntura histórica que conduce al caos político y a la liquidación del pasado... en modo tácito o expreso se espera que el caudillaje funde un nuevo orden histórico jurídico y político. La dictadura es pasajera, el caudillaje es fundamental.[13]

La distinción me parece válida. El término dictadura, de reminiscencia romana, aplicado a ciertos fenómenos contemporáneos de concentración total del poder, es inadecuado e impropio. Pero, continuando con el planteamiento del ministro franquista, por nuestra cuenta debemos agregar alguna cosa que él no podría decir. El dictador romano recibe en consigna poderes excepcionales no sólo con el compromiso, sino con la posibilidad de restituirlos, superada la contingencia, vencido el peligro. A su vez el *führer*, el *duce*, el *caudillo*, *el compañero*, no sólo no promete restituirlos, sino que —cosa muy grave— no está en condición de restituirlos. Y no está en condición de restituirlos porque no sabría a quién restituir, ya que ha sido destruido el antiguo orden, y su poder ha surgido precisamente de la necesidad de colmar, en alguna manera, el espantoso vacío creado en las instituciones.

Él podrá entregar el poder solamente a las nuevas instituciones cuya

creación anuncia. La concentración total del poder, bajo esta justificación o con este pretexto, se excusa en cualquier límite de tiempo; tiende a eternizarse. No se crea en una hora un mundo nuevo: mientras tanto, la realidad operante no puede ser sino la del paternalismo o la del absolutismo.

Estos dictadores son prisioneros de una letra de cambio que han querido y debido firmar, pero que no puede ser cobrada. Herederos de una guerra civil, obligados a pacificar con la fuerza y, con frecuencia, aun con medios más indignos que la fuerza, son inducidos a apoyarse en grupos políticos privilegiados, atrincherados en una fortaleza y aceptar (aunque no lo quieran) que el miedo se convierta en la institución fundamental del régimen. Deben fomentar el miedo; y quien propicia el miedo tiene también motivo para temer. Sin embargo, la atmósfera psicológica del miedo no es, en verdad, propicia para la construcción de un orden nuevo, que sea verdaderamente un orden y no un mero sistema de opresión.

Por esto, normalmente, no obstante cualquier mérito personal posible, la letra de cambio no se cumple, porque no puede ser cumplida. Por lo demás, los regímenes de esta clase al caer por efecto de fuerzas externas o por crisis interna, dejan detrás de sí el mismo vacío de poder del que surgieron. Y el problema de las instituciones continúa por resolverse. Así ha ocurrido en Alemania, en Italia, hasta en Turquía no obstante el excepcional impulso humano y político de Kemal Pachá.

El vacío de las instituciones es la proyección jurídica y, en este caso, de un vacío ideológico. La idea democrática puede ser variadamente elaborada y configurada; puede ser, también variadamente defraudada. Pero, en la presente fase de la historia humana parece que no pueda ser ni renegada ni sustituida. Admitida la igualdad fundamental de las criaturas humanas, la igualdad de su dignidad moral, es difícil impedir la proyección de este dogma religioso y de esta visión filosófica en el campo de la política. ¿Cómo negar a quien sea, el derecho potencial de concurrir a la formación de la voluntad soberana? Sería como admitir que algunos hombres son esclavos y otros patrones, sin poseer después algún criterio aceptable para decidir quién debe ser admitido entre los esclavos y quién entre los patrones. La democracia puede ser convertida en aristocracia mediante la selección de los mejores; también puede ser configurada de diferentes maneras y organizada en base a necesidades prácticas y funcionales. Puede ser subrayado su contenido político y hacer resaltar en primer plano las garantías jurídicas, o puede ser reivindicada la importancia del poder económico y de las garantías

económicas y, tal vez, proponer una absoluta igualdad económica al límite utópico de la absoluta igualdad política. Se puede cuestionar a un tipo determinado de organización democrática y proponer otro, pero no se puede cancelar al hombre la dignidad de soberano; aunque se le defraude con frecuencia, sigue siendo todavía soberano: no se le puede quitar la esperanza; no se le puede decir: el ordenamiento que debes obedecer no cancela tu libertad, aun cuando la disminuya o te desilusiones de su aplicación hasta tu prisión perpetua.

Ésta es la dificultad contra la que han topado los dictadores modernos, en cuanto no se han limitado a proponer un *diverso* orden democrático, sino que, tácitamente, como Mussolini, o expresamente como Franco, han intentado legitimar su poder por la gracia de Dios y realizado una completa ruptura no sólo con el ordenamiento que habiéndose corroído y roto permitió su subida, sino —cosa muy grave— con la actual conciencia religiosa del mundo civil que, como decía Croce, es conciencia cristiana más allá de toda específica confesión o iglesia.

Un nuevo examen de las democracias modernas, de sus vicios y de sus fraudes es no solamente lícito sino necesario. Fórmulas mejores, más realistas, más honestas y más funcionales son buscadas incesantemente. Empero, ninguna institución nueva puede considerar resuelto el primer problema, el de su legitimación, si no demuestra obedecer el principio democrático en modo más efectivo que las instituciones que lo precedieron. Esto, al menos, hasta que la conciencia religiosa y moral del mundo no haya sufrido un cambio radical. No es casual que los fraudes más variados de la democracia sean hoy consumados por políticos astutos en Oriente y Occidente en nombre de la democracia.

La objetividad histórica impone, sin embargo, reconocer que el sistema político de Mussolini, en su fase mejor, es decir, después del asentamiento inicial y antes de su postrera degeneración y subordinación al hitlerismo, no fue un sistema de total arbitrariedad y, menos todavía, de terror sistemático. Fue, más bien, un sistema absolutista y paternalista que encontraba sus límites y contrapesos en el temperamento mismo del hombre, en el nivel cívico-político de parte de la sociedad italiana, en la dignidad de una magistratura dependiente, pero en su mayoría honesta y ligada a fuertes tradiciones jurídicas. En fin, ante la presencia de dos grandes fuerzas organizadas, de las cuales una, integrada por la monarquía y el ejército, eran de origen e inspiración del "resurgimiento", por ende, y laica, y la otra, la iglesia, confesional y teocrática, ajena al "resurgimiento" y en gran parte todavía contraria a él.

Con la monarquía y la iglesia, Mussolini, que tenía sensibilidad po-

lítica, advirtió la oportunidad y necesidad de lograr una integración, no sólo por la fuerza organizada que representan aquellas dos instituciones, dentro del Estado y fuera de él, sino también, como fuente de legitimidad. La legitimidad histórica por cuanto se refería a la monarquía; la gracia de Dios por cuanto se refería a la iglesia. Para quien se presentaba a los italianos como el hombre de la providencia, venido a rescatar e integrar la herencia de la revolución nacional, ayudaba mucho la consagración real y la bendición pontificia. De esta manera la prerrogativa real, aunque extenuada y mortificada, sobre todo a partir de la ley sobre el gran consejo del fascismo, pudo sobrevivir con la vigencia formal del Estatuto Albertino hasta el 25 de julio y el arresto de Mussolini, que ofrecía una salida legal —no sé si en definitiva ventajosa— a la liquidación del régimen. Al mismo tiempo, lo que debía ser un régimen de reivindicación integral del Estado, se redujo, a través del tratado y del concordato, a conceder a la iglesia lo que ni siquiera los más débiles gobiernos liberales habían querido conceder. Concesiones en sí mismas relevantes, como advirtieron y dijeron luego críticos fascistas, y destinadas a echar más tarde hipotecas político-confesionales sobre la vida civil, consecuentes del desequilibrio que se verificaría entre la extrema debilidad y la casi inconsistencia del Estado mismo, después de la disgregación fascista y el recurrente vigor político de la iglesia que, en la revuelta y en la resistencia contra el hitlerismo, había encontrado a tiempo el título para enfrentar con autoridad moral los nuevos tiempos.

Decíamos que las esperanzas e ilusiones habían, en más de un momento, agrupado alrededor del régimen un considerable consenso, aunque persistía la reserva y oposición de conciencias vigorosas y de mentes iluminadas. Con frecuencia, la incertidumbre se manifestaba en los mismos cuadros del fascismo: entre los no pocos italianos de buena fe que no tenían resentimientos hacia el antiguo régimen y que habían dado al nuevo una colaboración desinteresada. Ya las guerras de España y de Abisinia habían alarmado a los espíritus vigilantes e inquietado a las conciencias sensibles. Pero la separación entre el país y el régimen había llegado a ser casi total en los últimos tiempos, cuando Mussolini se había acercado a Hitler y a su siniestro y monstruoso sistema de terror. La rebelión moral en el país se exacerbó cuando Mussolini, en obediencia a las directivas de Hitler, introdujo en Italia la discriminación racial que, aunque atenuada, ofendía a la conciencia civil, a la conciencia religiosa y al natural humanitarismo de los italianos. Frente a las reyes raciales, la misma iglesia, que estuvo anteriormente de acuerdo con el régimen, reaccionó con vigor y la rebelión penetró hasta los

altos rangos del fascismo. Cuando se empezó a ver con claridad que Hitler estaba decidido a provocar una guerra generalizada y que Mussolini probablemente lo seguiría, cundió un sentimiento de gran impotencia. Los italianos sintieron, entonces, lo que significaba carecer de las garantías liberales-democráticas y de la representación parlamentaria; lo que significaba ser cómplices del régimen de terror más odiado en la historia de todos los tiempos, que estaba contra los intereses nacionales permanentes y contra toda la tradición e historia italianas, y no tener ninguna forma legal para hacer valer (y ni siquiera expresar) su disidencia.

Siguieron los acontecimientos mortificantes y desastrosos de la guerra: el bombardeo de las ciudades, la catastrófica y absurda empresa contra Grecia y la derrota africana. Luchas, angustias y dolores. En la guerra de 1915-1918, habían sido grandes los sufrimientos y las pérdidas pero, los italianos, inclusive los que se oponían a la guerra, encontraban alivio, al menos, en la esperanza de un mañana cercano después de la victoria. En vez de eso, los italianos se encontraban desgarrados por profundos conflictos de conciencia. Pensaban que después de la victoria, Italia sería reducida a un protectorado germánico y que la noche de terror hitleriana, oscurecería definitivamente los cielos de Europa. Las horrendas noticias sobre la eliminación en masa de millones de hebreos y de opositores, en los campos de exterminio hitlerianos, se filtraban a través de audiciones clandestinas de las radiotransmisiones occidentales. Muchos pensaban que, después de todo, ante los ojos de los nazis también los italianos podían parecer una raza inferior que debía ser esclavizada y exterminada en el momento oportuno, es decir, cuando la victoria hubiera hecho innecesario su apoyo.

El 25 de julio de 1943, el gran consejo del fascismo, "órgano constitucional supremo del régimen", consciente de la grave situación del país, invitaba al rey a asumir el comando efectivo de las fuerzas armadas y a nombrar a un nuevo gobierno.

Después de la rebelión del gran consejo del fascismo y del arresto de Mussolini en casa del rey por orden de éste; luego del infeliz armisticio, de la incorporación del gobierno y del rey al lado de los occidentales y del desastroso abandono a las fuerzas armadas, el país sufrió un colapso moral completo del que, lentamente, vino recuperándose a través de los duros episodios de la resistencia, de la guerra regular y de la guerra partisana.

En suma, en el curso de los veinte años del experimento fascista se había visto la obra de un gobierno eficaz en cierta medida, al menos en su mejor periodo, y tal vez bienintencionado, pero arbitrario, abso-

lutista, lento y empujado por el sentimiento de su intrínseca debilidad (debilidad de todo sistema político sobrepuesto a una sociedad e incapaz para identificarse con ella) a tomar decisiones aventuradas y desastrosas. Caído aquel gobierno, luego de los sucesos de la guerra, Italia se encontraba en la misma situación de ausencia de Estado que en 1919 había propiciado el advenimiento de la dictadura. Entonces se vio que la relativa eficacia del gobierno había ocultado solamente la persistente inconsistencia del Estado que, en el mundo moderno, puede ser sólo un espontáneo fenómeno organizativo radicado en una universal o, al menos, prevaleciente convicción de legitimidad. El Estado "fuerte", en cuyos altares se habían consumado tantos sacrificios, se desvanecía y nos dábamos cuenta que sólo quedaba la necesidad de construir el "Estado". El régimen había encontrado amplio consenso en algún momento, pero jamás había podido creer él mismo en su legitimidad. Había quedado como una propuesta, no como una solución.

Como ya en algún otro momento remoto y decisivo de la historia nacional conservadores y revolucionarios, con escasas excepciones, estuvieron casi todos de acuerdo por breve tiempo. No obstante la oposición marxista se difundió un sentimiento casi general de solidaridad con Occidente y de rebelión contra Hitler. Sobre el plano material los tiempos no habían sido nunca tan trágicos después de la unidad, ya que Italia se había convertido de nuevo en campo de batalla de ejércitos extranjeros, pero al menos era superada para muchos la tragedia, entre las más dolorosas, de una escisión de la conciencia política. Los italianos tenían ahora la posibilidad de combatir a las órdenes de un gobierno que, aunque fuere cuestionado y desacreditado, podía considerarse en cualquier modo legítimo sin renegar de sus sentimientos religiosos y civiles. Este gobierno era de militares y de técnicos formado por el general Badoglio en el nombre y por orden del rey. La prerrogativa real en aquel grave momento ofrecía la posibilidad de un regreso, al menos aparente, a las tradiciones del "resurgimiento". Permitía, sobre todo, cerrar en la legalidad formal el largo paréntesis del gobierno fascista. Y si algunos, muy pocos, respondían al llamado que desde Salò lanzaba Mussolini, liberado (o capturado) por los alemanes, también ellos podían al menos recurrir a la decisión de su conciencia. Los acontecimientos sucedidos eran tan insólitos que el vínculo de lealtad política podía conformarse muy bien en sentido opuesto, en el ánimo de hombres de buena fe.

[1] El término "victoria mutilada" lo había acuñado D'Annunzio en una exhortación publicada en el *Corriere de la Sera* el 24 de octubre de 1918: "Vittoria nostra non sarai mutilata!" Sin embargo, D'Annunzio, que no podía ser incluido en ninguna formación política, este movimiento tenía un valor diferente al que dieron los nacionalistas como Corradini, Coppola y otros. Ellos fueron los verdaderos inventores del mito; su polémica encontró terreno fértil en aquella insatisfacción y descontento que comenzaba a correr por toda Italia en los últimos meses de guerra, cuando se delineó la inaplicabilidad del pacto de Londres. De las páginas de *Politica,* periódico autorizado del movimiento nacionalsocialista, en las columnas del semanario la *Idea Nazionale* y de las de aquellas de algunos diarios, especialmente del *Giornale d'Italia,* los nacionalistas alegaban que los aliados y los hombres de gobierno italiano eran los responsables del fracaso de la paz italiana. No parece que Mussolini estuviera desde los inicios entre los creadores del mito de la "victoria mutilada"; dejó que se creara tal estado de ánimo para explotarlo después. Ya en ocasión de las manifestaciones antiwilsonianas de abril-mayo de 1919, no quiso ser menos y escribió una serie de artículos en los que no dejaba fuera a nadie. La nueva renuncia representada por el proyecto de tratado de Rapallo (12 de noviembre de 1920) hizo todavía más actual el sentimiento de frustración por la "victoria mutilada". Sin lugar a dudas, Mussolini supo sacar mejor ventaja, que cualquier otro. *Cfr.*, Di Nolfo, E., *Mussolini e la politica estera italiana (1919-1933),* Padova, Milano, 1960, esp. pp. 1-37.

[2] Petruccelli della Gattina, F., *I moribondi del Palazzo Carignano,* Roma, Ediz. Moderne, 1960.

[3] Con la ley del 15 de diciembre de 1918 núm. 1958, Orlando amplió el sufragio no sólo en favor de los ciudadanos desmovilizados, que habían prestado servicio militar en el ejército y en la marina, independientemente de su edad (artículo 1), sino también, en favor de todos los ciudadanos que hubieran cumplido los 21 años (artículo 2).

[4] La ley electoral que introdujo el distrito plurinominal con representación proporcional, es del 15 de agosto de 1919. Fue aprobada el 9 de agosto en la cámara; el 13 de agosto en el senado con 70 votos favorables y 9 en contra. El artículo 7 fracción III de la ley permitía un *panachage* limitado, en cuanto a que el elector podía agregar en la boleta candidatos pertenecientes a otras listas, si la lista escogida por él estaba incompleta. Este tipo de voto también tenía consecuencias sobre el cálculo de las cifras electorales de cualquier lista. En efecto, el artículo 12, párrafo II, establecía que "la cifra electoral de cada lista se tiene acumulando la suma de los votos de lista con la suma de los votos agregados, dividida esta última por el número de los diputados por elegir en el distrito".

Una requisitoria implacable contra el distrito uninominal y contra el sistema proporcional se puede ver en la obra *Il ministro della malavita,* de Salvemini (p. 452). Tal vez, cincuenta años después, el mismo Salvemini no hubiera escrito las mismas cosas. Él tenía ante sus ojos los vicios electorales italianos y no se daba cuenta que el error, si acaso, estaba en el sistema del doble turno de elección y no en

el distrito uninominal. Como quiera que sea, su error debe prevenirnos para no caer en el mismo simplismo en dirección opuesta, es decir, en pensar que la simple cancelación del proporcionalismo, no anotada en un vasto cuadro de reformas (mayor independencia y eficacia de la magistratura ordinaria y del tribunal constitucional, del consejo de Estado y del tribunal de cuentas; autonomía efectiva y reorganización conjunta y plena responsabilidad financiera de los entes locales; libertad efectiva y eficacia de la educación; controles de legalidad y de democracia en la vida interna de los partidos, etc.) podría bastar para un nuevo saneamiento.

[5] Sobre las consecuencias de la introducción de la representación proporcional en Italia, ver Hermes, F.A., *Demokratia oder Anarchie*, Frankfurt a. M., W. Metzner Verlag, 1951, p. 131; *cfr.*, también Friedrich, *op. cit.*, p. 220 y ss. "Si los hombres fueran razonables, la representación proporcional hubiera sido adoptada sólo en un país dispuesto a darse un sistema constitucional que no hiciera depender al gobierno de un apoyo estable en los cuerpos legislativos... El sistema proporcional con distrito único y listas rígidas ha demostrado ser incompatible con el gobierno parlamentario... El caso no es igualmente claro, en cuanto a sistemas que den a los electores la libertad necesaria para escoger entre los candidatos individuales. De cualquier modo, se debe admitir que un sistema que divida claramente al legislativo del gobierno y de la administración, como en Suiza, un sistema proporcional que conceda al elector la libertad para escoger y que requiera al candidato un apoyo considerable puede funcionar, porque he aquí que la función esencial del cuerpo representativo es la legislación..."

[6] Con la introducción del sistema proporcional se cumple "una modificación profunda del Estatuto, mucho más grave de los *saltuari strappi* de las disposiciones administrativas y de los actos del poder ejecutivo realizados fuera del control parlamentario". Así, Perticone, G., "L'Italia contemporanea", *Storia d'Italia*, Milano, Mondadori, 1962, vol. IX, p. 662, señala que se instauraba un nuevo régimen, el régimen partidocrático que sería cinco lustros más tarde confirmado por el constituyente. El espíritu democrático que se afirmó en los trabajos del constituyente para dar al país nuevas estructuras de democracia *formal* —sigue escribiendo Perticone— se limitó a tal trabajo y que ninguno estaba dispuesto ha hacerlo fracasar (aceptando la relativa responsabilidad): pero no fue escogido en la sede más delicada de la formación de la representación, que son los partidos políticos; comenzando con los partidos de masa, cuya organización interna se presenta en diferente medida como la negación de la libertad del elector, primera condición de la validez de la representación parlamentaria en un régimen democrático. No sólo eso, sino que "la conducta de los partidos menores ha tergiversado el concepto y la práctica de la representación proporcional, porque el desplazamiento de pequeños grupos ha parecido ser suficiente para modificar esta relación en los términos parlamentarios de mayoría-minoría..." *Cfr.*, también Perticone, G., *Il regime di massa*, Roma, Ed. Atlántica, 1944; G. Maranini, *Miti e realtà della democrazia*, Milano, Comunità, 1963; *id.*, *La repubblica*, Firenze, Vallecchi, 1965; *id.*, "Sistemi elettorali e storia delle iztituzioni", en *Corriere della Sera*, 12 de enero de 1963.

[7] Programa que, por otra parte, ya había sido claramente enunciado por él en el histórico y claro discurso de Dronero (12 de octubre de 1919): "Además de acrecentar los poderes del parlamento, es necesario hacerlo más independiente respecto al poder ejecutivo. Éste, ahora, tiene el derecho de disolver la cámara de diputados y de prorrogar las sesiones. El derecho de disolver a la cámara de diputados debe ser íntegramente mantenido porque significa convocar al país para que manifieste su voluntad. Sin embargo, cuando el gobierno tiene o teme tener contra sí a la mayoría de la cámara y tenga la facultad para suspender las sesiones del

parlamento y continuar gobernando, es cosa lesiva para la independencia y para la dignidad de la representación nacional. Cuando el gobierno encuentre una oposición que crea injusta, debe apelar al país, pero, si no invoca al juicio del país debe aceptar el del parlamento. En estos últimos tiempos los partidos conservadores prosiguen una campaña de difamación contra el parlamento, comprendiendo bien que ellos, al tener en contra la mayoría del pueblo, no podrán contar jamás con la mayoría del parlamento que es la expresión del sufragio universal. Pero están ciegos porque no ven que hoy es imposible (que exista) un gobierno que represente principalmente a las clases privilegiadas. Y que, desautorizar al parlamento, es decir, a la representación de todas clases sociales, significa favorecer la llegada de los prosoviéticos que es la representación de la dictadura del proletariado solamente. Sin embargo, no basta solamente acrecentar los poderes del parlamento por medio de leyes, sino que es necesario que el parlamento mismo demuestre con hechos quererlos y saberlos ejercer eficazmente." *Cfr.*, Valeri, N., *La lotta politica in Italia dall'unità al 1925*, Firenze, Le Monnier, 1958, p. 453.

[8] "La técnica de las escuadrillas" fue precisamente aquella de la que se sirvió Mussolini para dar su "golpe de estado" en octubre de 1922. Sobre este punto, véase el análisis reconstructivo hecho también desde el punto de vista jurídico por Tosi, S., *Il colpo di stato*, Milano, Giuffrè, 1951, p. 153 y ss.

[9] Para una investigación reciente sobre el comportamiento de Croce respecto al fascismo, *cfr.*, Benedetti, V., *Benedetto Croce e il fascismo*, Roma, Volpe, 1967.

[10] *Cfr.*, Mack Smith, *op. cit.*, p. 596.

[11] La ley política electoral del 18 de noviembre de 1923 fue aprobada por la cámara de diputados el 21 de julio y por el senado el 14 de noviembre del mismo año. Por lo que se refiere al cómputo de los votos, la ley (artículo 40) aplicaba el principio proporcional en manera radical instituyendo un distrito nacional único, nivelado únicamente por la formación de 15 circunscripciones electorales correspondientes a las más importantes regiones históricas de Italia (*cfr.*, tabla A-bis anexa a la ley). Como dijo el mismo Mussolini en su exposición ante el senado (documento número 630), después de que el proyecto de ley había sido modificado y aprobado por la cámara: "Si se hubieran conservado las circunscripciones electorales como estaban establecidas por las leyes precedentes (es decir, en número mucho mayor), la supremacía de un solo partido en toda la nación habría sido gravemente obstaculizada y tal vez, imposible de lograr." Es decir, hubiera sido un riesgo para el fascismo que un partido o una coalición de partidos no alcanzaran el 25% de los votos válidos requeridos para obtener las 2/3 partes de las curules de la cámara. Ahora, por lo que respecta a la distribución de los mandatos es necesario distinguir entre dos casos: el artículo 84 bis, número 2, de la ley aplicaba el principio mayoritario en modo radical a favor del partido que obtuviera mayor número de votos, al atribuir, como hemos visto, 2/3 del número total de los diputados, es decir, 356 entre 535, a la lista que hubiera alcanzado el 25% de los votos válidos y obtenido el mayor número de votos en todo el distrito nacional. A su vez, el artículo 84 bis, número 3, aplicaba el principio proporcional para la distribución de las curules entre los partidos de minoría. Es evidente la iniquidad y la substancial violación de un principio general de derecho que se hacía con esta aplicación discriminada de los principios electorales a la reagrupación mayoritaria (relativo) y a los partidos minoritarios *en una misma etapa del procedimiento electoral.*

Considero interesante mencionar algunas palabras de la exposición hecha por Acerbo sobre el proyecto de ley en cuestión (14 de julio de 1923, *Atti parlamentari,*

Legislatura XXVI, pp. 10627-8) en donde es posible subrayar, junto a consideraciones notoriamente genéricas y concretamente insignificantes (contenidas en los dos primeros periodos), observaciones desde el punto de vista técnico-institucional válidas y en parte aceptables: "En último análisis, los sistemas para escoger son dos: atribuir la mayoría de los mandatos parlamentarios a aquella lista o aquel partido que obtengan el mayor número de votos, aunque éste no logre la mayoría absoluta, o contentarse con tener una cámara en la que ningún partido sobresalga y la mayoría parlamentaria resulte artificiosa por una fortuita y siempre renovada coalición de minoría, que las más de las veces representa la peor traición a la voluntad del cuerpo electoral. En un caso y en otro, el principio de la soberanía popular es aplicado arbitrariamente y con base en una presunción es creada por la ley, mientras que en el segundo caso es creada por la decisión de los hombres y de los resultados de los grupos parlamentarios. Las consecuencias políticas de los dos sistemas son conocidas: el primero da por resultado la constitución de un gobierno sólido, homogéneo y durable y en grado, por consecuencia, de cumplir un programa y llevar a cabo una obra continuada e independiente de la que deberá responder solamente ante el parlamento y ante el país. El segundo lleva necesariamente a la formación de un gobierno-directorio, es decir, de un gobierno inorgánico e inestable, absolutamente incapaz, no sólo para realizar un programa de política nacional, sino de cumplir cualquier función orgánica. Este último caso es la forma más antitética respecto a las exigencias de una política requerida por los intereses de un gran país. Cuatro años de experiencia han sido suficientes para comprobar esta última afirmación. Y, de eso, deberían acordarse aquellos que hoy afirman que la reforma presente puede propiciar el envilecimiento de la función de la Corona reduciéndola a un simple símbolo heráldico; porque precisamente con el sistema proporcional fue que se sustituyó al gobierno de gabinete con un directorio escogido por los partidos: a la responsabilidad del ministerio hacia el rey y hacia la cámara, con la dependencia del gobierno hacia los partidos y de sus jefes irresponsables; a la función directiva y equilibradora asignada por la constitución al jefe del Estado con una simple función pasiva de registro de las órdenes de los partidos; a la elaboración de las leyes, hecha por los diputados en las oficinas de la cámara, por la pura y simple ejecución de las órdenes de los ocultos y omnipotentes secretarios políticos; en fin, al mandato claramente establecido por el Estatuto con el mandato imperativo, no de la masa de los electores sino de aquellas organizaciones desconocidas por la constitución y el derecho, como lo son los partidos (...) El gobierno fascista, congruente directamente con su creencia política y con las necesidades que le llegaban de las enormes responsabilidades de las tareas que le encargaba el país, con la reforma propuesta, viene no sólo a trastornar o a incumplir los derechos y los principios constitucionales de nuestro Estado, sino a afirmar y sancionar que el problema de la representación política no es el de hacer justicia entre los partidos, sino dar al Estado un gobierno que tenga base en la corriente prevaleciente de la oponión pública, que sea sobre todo un gobierno. El gobierno fascista dice que la misma investigación sobre el consentimiento popular que todo sistema representativo se propone, no es un fin, sino un medio. Se quiere que el gobierno escogido tenga el mayor apoyo de la opinión pública, no para aplicar una justicia distributiva abstracta entre los partidos, sino para que el gobierno sea más fuerte, es decir, para que realice mejor su función de gobernar. Para los proporcionalistas el gobierno será un asunto que sólo concierne a los partidos, sin embargo para el fascismo es el órgano necesario para la realización de los fines supremos de la nación."

Como los mejores espíritus de la democracia liberal estuvieron lejos de encontrar la solución al problema técnico de la creación de un ejecutivo democrático, autónomo y estable, otros en cambio estuvieron cerca de ello como se observa con extrema claridad en ciertos pasajes de un discurso hecho por Amendola el día pre-

cedente a la votación del proyecto de ley Acerbo. Al ilustre parlamentario escapaba la imposibilidad de conciliar el sistema proporcional defendido por él con la necesidad por él admitida de tener en el parlamento una mayoría capaz de sostener a un gobierno: "Si miramos hacia atrás los últimos veinte años de nuestra vida política, veremos constantemente este hecho: que el parlamento no ha podido funcionar regularmente porque con mucha frecuencia, en momentos esenciales de la vida nacional, la voluntad de la mayoría no ha podido traducirse en deliberaciones concretas por la oposición de una dada minoría que protestaba vehementemente en nombre de la justicia social, de la razón patriótica o de algún otro ideal. De esta manera, el fundamento de la vida política del país, es decir, el derecho de la mayoría de decidir en las deliberaciones políticas, ha sido paralizado en numerosas ocasiones. Junto a esto hemos visto reafirmarse también en el país lo que realizan las minorías para someterse a la voluntad colectiva, expresada a través de actitudes de rebelión o de indisciplina contra la autoridad del Estado. En este campo todos los partidos tienen su parte de responsabilidad, ya que cuando se admite que el Estado tiene el derecho de mandar y de ver respetada su voluntad en razón del interés general, no se puede reconocer a ningún partido —se trate de la causa del trabajo y de la solidaridad humana, o se trate de cualquier fe patriótica— el derecho de defender la propia voluntad para resistir a la voluntad general del Estado (...). Es imposible desconocer que en la misma hora en la que se lucha en la trinchera contra el principio proporcionalista, en nombre de un criterio mayoritario, del que yo mismo he reconocido hace poco la importancia y la necesidad —dada la lógica de las instituciones parlamentarias— es imposible no darse cuenta cómo en este momento se tiene por una última vez el sistema de la imposición de la voluntad de una minoría a la mayoría del país y del parlamento. Yo tomo a la letra la palabra de la ley que nos viene presentada. La ley tiene como esencia este principio: que quien posee la minoría más fuerte tiene el derecho de dar el gobierno a todo el país. Ahora, yo considero que, de este modo, se acaba por codificar, por consagrar definitivamente, llevándola a las más extremas y paradójicas consecuencias, una actitud de nuestro espíritu, contra la que, en vez de apoyar, debemos reaccionar. Porque ha sido precisamente gracias al rechazo de las minorías de aceptar la voluntad de la mayoría expresada en forma legal, que las instituciones parlamentarias han decaído. Y si queremos dar de nuevo a la vida política del país el equilibrio y la seguridad que son necesarias para cualquier acción estable y durable del gobierno, no debemos señalar, en la suprema consagración de una ley como ésta, el principio de que una minoría tenga el derecho de imponer su gobierno al país, sino que, en vez de eso, debemos retroceder sobre la base del respeto de la voluntad de la mayoría reconocida y establecida con medios legales." *(Cfr., Atti parlamentari,* Legislatura XXXVI, p. 10543 y ss.)

Un discurso como éste no podía ser muy eficaz (admitiendo que la situación todavía permitiera esgrimir argumentos lógicos e históricos). En sustancia, los puntos verdaderamente débiles y artificiosos de la ley Acerbo, los relativos a la creación de la mayoría parlamentaria a través de una presunción de la ley en vez de que fueran a través de un sistema electoral idóneo para eso, no eran puestos en evidencia; y no podían serlo, dada la premisa proporcionalista, incompatible con la formación espontánea y libre de aquella mayoría parlamentaria que Amendola reconocía como base necesaria para una válida acción de gobierno.

En cambio, es muy lúcida la crítica de Gaetano Mosca, quien veía con extrema claridad la necesidad de liberarse de la proporcionalidad y de hacer brotar a la mayoría parlamentaria de la dinámica de la ley electoral. Sus críticas a la ley Acerbo eran penetrantes y coherentes, a diferencia de aquellas de los proporcionalistas. Y, justamente, él lamentaba verse en la obligación, no obstante todo, de votar a favor, sólo en cuanto no se ofrecía otro modo de votar contra el sistema proporcional. "El proporcional —decía Mosca— impide que se forme aquella ma-

yoría fuerte y homogénea que es necesaria hasta que el sistema representativo proceda normalmente y refuerce inútilmente a las minorías, cuya responsabilidad consiste en controlar la obra del gobierno y no ya de participar en él. Para que la mayoría cumpla su responsabilidad, que es la de sostener al gobierno, tiene necesidad de ser muy numerosa y compacta. Las minorías que tienen el trabajo de controlar, de discutir las actuaciones, de denunciar ante el país los posibles errores del gobierno, no tienen necesidad de ser numerosas; basta que ellas estén bien representadas en la cámara, basta que tengan voces autorizadas que se hagan oír y cuando las tenga, por pocas que sean, su responsabilidad la desempeñarán perfectamente (...). Por eso, a mi parecer, el mérito principal de esta ley consiste en que ésta cuente con un mecanismo adecuado que dé un premio grande a aquella parte política que en las elecciones ha obtenido la mayoría relativa de los votos, porque sólo de esta manera el sistema representativo podrá funcionar rectamente y por lo cual estarán contentos aquellos que propugnan su duración. La concepción (me permito insistir un poco sobre este argumento) sobre la cual se basa el sistema proporcional es una concepción que quisiera tal vez crear una especie de justicia distributiva entre los partidos políticos: que cada partido político mandara a la asamblea —la cual tiene una parte del poder soberano— un número de representantes en proporción a su importancia. En otros términos, los autores del (sistema) proporcional comprenden que el poder debe ser dividido en tantas fracciones cuantos sean los partidos, dando a cada uno la parte correspondiente al número de sufragios obtenidos. Sin embargo, el poder político no es cosa que se pueda fraccionar: el poder es por naturaleza uno e indivisible y no puede, como el capital en las industrias, subdividirse en acciones. Por eso, cuando un partido está en el poder, es necesario que asuma su entera responsabilidad; cuando no está en el poder se debe limitar a controlar y criticar. Fraccionando al poder, que es una unidad indivisible, se produce la parálisis. En efecto, ¿qué beneficio obtenemos con el (sistema) proporcional?: fácilmente hace nacer a los gobiernos de coalición. La coalición puede dar al gobierno una mayoría suficiente en la cámara, pero las discusiones y las críticas, si se evitan en la cámara sucederán en el seno del gobierno y acontecerá invariablemente que se romperá la unidad y, en su seno, la representación de la fracción más pequeña chantajeará siempre a la fracción más grande, amenazando con abandonarla de no obtener ésta o tal concesión. Así tendremos gobiernos que no saben qué hacer porque son dirigidos por dos timones, y se sabe, que con dos timones la barca no se mantiene a flote y termina en el fondo. Y viceversa, si la coalición no funciona, el gobierno es débil y debe mantenerse muy alerta, debe gastar gran parte de su energía y actividad para mantenerse en el poder, o bien, le queda muy poca para dirigir el Estado; además el gobierno se encuentra a merced de cualquier pequeño grupo que con la amenaza de abandonarlo lo presiona para obtener cualquier beneficio. Ahora bien, todo eso no se puede evitar sino retornando a aquellos sistemas de votación que dan un gran premio a la corriente política que ha obtenido la mayoría relativa de los sufragios, es decir, aboliendo el sistema proporcional (...) Dicho eso, debo agregar, en conciencia, que en la presente ley existen disposiciones que me estimulan a aceptarla. La ley, de hecho, sustancialmente instituye para la mayoría, y con algunas concesiones para las minorías, el colegio nacional único. Ahora, en el colegio nacional único las listas están formadas por los comités y, los miembros de éstos, designan a las personas que deben ser designadas para el alto mandato que representa al país. En este momento yo estoy bajo sospecha, soy uno de los poquísimos diputados que han votado contra el sufragio universal, pero no quisiera limitar el derecho electoral a privilegio de pocos centenares de personas, que son aquellos quienes integran los comités; en consecuencia, el colegio nacional me despierta una cierta preocupación porque delegará en pocos centenares de personas la facultad de seleccionar a los miembros de la cámara elegida.

Otra objeción grave que se puede hacer contra la presente ley, consiste en el hecho de que ésta quita el derecho a la cámara de juzgar sobre la validez de los títulos de los propios miembros y lo da a una oficina central constituida adjunta a la corte de apelación de Roma, compuesta por su primer presidente y por cuatro presidentes de sección. De hecho, esta oficina central señala cuál de las diferentes listas ha obtenido la mayoría. Se dice, y es verdad, que la cámara después podrá examinar este resultado; pero, cuando se ha establecido una mayoría a la cámara, ciertamente ésta, al revisar el resultado no declarará haber sido elegida ilegalmente y no dará, suicidándose, su lugar a la minoría. En consecuencia, cuando aquel comité haya declarado cuál es la lista de la mayoría, ésta quedará definitiva y seguramente como tal. Finalmente, además de estos dos inconvenientes creo que hay en la ley un peligro lejano, por fortuna lejano, muy lejano, y éste es que el elector no tendrá ya, se puede decir, relaciones personales con sus diputados, aquellas relaciones personales que fueron tan criticadas y que tal vez constituían un acolchonamiento, un freno que impedía los cambios muy bruscos en la composición de la cámara elegida (...) En las últimas elecciones inglesas han votado 14 millones de electores y el actual partido en el poder ha obtenido 296 representantes entre 550, mientras no ha obtenido sino 5 millones de sufragios, lo cual representa una minoría. Se dirá que en Inglaterra no existen los balotajes; sin embargo, se podía también introducir entre nosotros algo similar, haciendo que el balotaje se proclamara sólo cuando ninguno de los candidatos hubiera obtenido un número de votos igual al 25% de los electores inscritos. Yo creo, en consecuencia que el distrito uninominal hubiera dado los mismos resultados que esta ley. Agrego, también, que el distrito uninominal es el sistema que más satisface al elector. Cualquiera que sea la ley que regule las elecciones, ella no considerará jamás en manera suficiente al principal de los mecanismos electorales, o sea, al comité que forma la lista o propone el candidato. En la realidad son siempre los comités los que escogen a los candidatos; la masa de los electores no tiene más que una libertad limitada de opción entre los candidatos o las listas de candidatos, que son presentados por los comités; y si el elector vota por el candidato de su simpatía, sabe que el voto se perderá, en tanto que si quiere dar un voto eficaz no puede sino votar por uno de los candidatos o una de las listas propuestas. Sin embargo, cuando se trata del distrito uninominal, el elector puede hacer esta selección con una cierta conciencia, porque puede conocer, más bien, con frecuencia conoce personalmente a los candidatos y entonces los diferentes comités deben tener más en cuenta su decisión; lo que, ciertamente, no sucede en el distrito nacional y ni siquiera en el sistema proporcional. En consecuencia, sinceramente puedo afirmar que la forma de votación predilecta del elector es el distrito uninominal. Cierto —y concluyo— que si tuviera que votar en este momento o por el distrito uninominal o por el proyecto de ley que está frente a nosotros, votaría por el distrito uninominal. Pero no tengo esta libertad para escoger: estoy como el elector en el momento de la elección: puedo votar por este proyecto de ley que destruye al proporcional, que creo funesto para el interés del país, o por la ley hasta hoy vigente que lo conserva, porque a eso equivaldría mi voto contrario a un cambio. Colocado frente a este dilema, doy mi voto favorable al proyecto de ley propuesto por el gobierno y aprobado ya por la otra rama del parlamento (Fuertes aprobaciones)." (*Cfr.*, *Atti parlamentari*, Legislatura XXVI, p. 5365).

Como se ve, las objeciones fundamentales, sea el proporcional, sea el escrutinio de lista en sí mismo, sea a la vulgar corrección contenida en la ley Acerbo, están todas presentes en este planteamiento, en parte explícitas y desarrolladas, en parte apenas tocadas. Falta un subrayado decisivo —como ya se ha dicho— de la diferencia esencial entre distrito uninominal a dos turnos y distrito uninominal con mayoría relativa. Además, la prueba de la imperfecta comprensión de la dinámica

electoral inglesa, es la peligrosa (por las razones antes recordadas por nosotros) afirmación de que "el distrito uninominal hubiera dado los mismos resultados que la ley Acerbo".

[12] "La cámara de los diputados —dijo Mussolini en aquella ocasión— tiene el derecho de acusar a los ministros del rey y de llevarlos ante la alta corte de justicia. Pregunto formalmente, si en esta cámara o fuera de esta cámara hay alguien que se quiera valer del art. 47 y, bien, declaro que asumo solo, la responsabilidad política, moral, histórica, de todo cuanto ha ocurrido." Lo que había ocurrido, era un asesinato político, y en el momento en el que el jefe del gobierno declaraba que asumía la responsabilidad, la sombra del terror legalizado se perfilaba en el país. El desafío al parlamento y al país, relativo a la puesta en estado de acusación era un desafío sin riesgo, porque en aquel momento estaba ya claro que las fuerzas armadas revolucionarias al servicio de Mussolini y de los jefes locales, no obstante las amplias desbandadas iniciales, más o menos hubieran contestado a su pregunta. En tanto que las fuerzas armadas tradicionales, a las órdenes del rey, en ningún caso hubieran recibido la orden o el permiso para moverse, no obstante la vasta oleada de rebelión moral que había agitado al país y la insurrección de toda la prensa más autorizada. En aquel preciso momento cayó toda la residual ficción del Estado liberal. Desde el 3 de enero, la legislación fascista no interesa ya a los objetivos de este trabajo, que busca subrayar las vicisitudes históricas de las instituciones liberales en Italia. Se abre un gran paréntesis. No, ciertamente, un paréntesis en la historia de Italia, más bien toda otra situación. Sino un paréntesis en la historia de las instituciones liberales en Italia; tanto más que las instituciones fascistas serían arrolladas por la derrota, y que casi ninguna herencia constructiva dejarán para la reconstrucción liberal; en tanto que tal herencia, para bien o para mal, tal vez más para el mal que para el bien, han dejado las leyes y las instituciones, las costumbres y también los *idola fori* del tiempo prefascista. De cualquier manera, envío, para una comprensión histórica más completa, a la bellísima síntesis de Chabod, F., *L'Italia contemporanea (1919-1948)*, Torino, Einaudi, 1961. Ver también la amplia aunque poco cuidada y polémica exposición de Salvatorelli y Mira, *Storia d'Italia del periodo fascista*, Torino, Einaudi, 1956 y el libro de Catalano, F., *L'Italia dalla dittatura alla democrazia*, Milano, Lerici, 1962, notable porque capta la dimensión institucional y constitucional del periodo tratado y está provisto de una cuidadosa bibliografía sistemática.

[13] Tomado de *L'Espagne et la primauté du droit*, Genève, Commission internationale de Juristes, 1962, p. 9. Discurso pronunciado en Vich por Gabriel Arias Salgado, el 15 de mayo de 1957.

Capítulo primero

LA OBRA DEL CONSTITUYENTE Y SU LÍMITE

Con el nombramiento del gobierno Badoglio comienza, bajo la presión de la derrota militar, la rápida liquidación de todas las instituciones sobrepuestas por el fascismo al Estatuto Albertino, que nunca se había abrogado formalmente. Un decreto del 2 de agosto anunciaba para el último día de la guerra, elecciones libres para reconstituir a la cámara de diputados, la reordenación del senado, el reinicio de la vigencia de todas las garantías estatutarias. Alguien pensaba, entonces, que el acontecimiento podía concluir en un puro y simple regreso al Estatuto y a las leyes y costumbres, que el Estatuto había modificado e integrado durante el curso de su larga experiencia liberal. Pero no debía ser así.

La historia, en sus movimientos pendulares, no regresa nunca exactamente al punto de partida. Por otra parte, el ordenamiento estatutario cualquiera que fuese su interpretación, presuponía un prestigio y una eficiencia del instituto monárquico. Sin embargo, aparte de todo esto, la idea de una simple restauración habría podido adquirir una fuerza sugestiva solamente si en la memoria y en el sentimiento de los italianos hubiera quedado un régimen de libertad claramente delineado y vital. Por el contrario, en los años que habían precedido al fascismo había parecido evidente que el sistema de las libertades estatutarias se había confundido y agotado. El Estado liberal había entrado en crisis y, precisamente de aquella crisis, había brotado la dictadura. El problema de la reorganización de un régimen de democracia liberal y social en Italia se planteaba, entonces, en términos no de restauración sino más bien de creación de nuevas instituciones y de nuevas relaciones.

Tal condición de cosas reflejaba el decreto-ley de la lugartenencia del 25 de junio de 1944:

> Después de la liberación del territorio nacional, las reformas institucionales serán escogidas por el pueblo italiano, que, para tal fin, eligirá con el sufragio universal directo y secreto, una asamblea constituyente para deliberar la nueva constitución del Estado.

Fue este decreto-ley, uno de los primeros actos del nuevo ministerio Bonomi, expresión de los seis partidos del comité de liberación nacional. Y, precisamente, la llegada de tal gobierno, el 18 de junio de 1944, después del paréntesis del gobierno Badoglio, señalaba en manera evidente la línea de ruptura histórica, aunque no jurídica, el momento en que se originaba y comenzaba a caracterizarse el nuevo régimen. En el arribo y en la caída de Mussolini, la monarquía aún actuando bajo el empuje de graves peligros y amenazas, todavía había ejercitado sus prerrogativas en manera no puramente formal. Pero, ahora, se inclinaba ante poder nuevo y aceptaba la decisión en modo del todo pasivo. Si Mussolini y Badoglio habían sido todavía, no obstante todo y según la expresión del Estatuto, los ministros del rey, Bonomi era, en verdad, el ministro de la *esarchia*. El lugarteniente general del reino, nombrado por el rey el 5 de junio, se había encontrado frente a una designación sin alternativa.[1]

El primer funcionamiento embrionario de un régimen vagamente representativo se tuvo con la convocatoria, en septiembre de 1945, para una consulta nacional; asamblea de 222 miembros nombrados por el gobierno sobre la designación de los partidos políticos constituyentes de los comités de liberación, de otros partidos, de las organizaciones sindicales de los veteranos, de los militares de las guerrillas de liberación y de las personalidades del régimen político prefascista. Esta asamblea colaboraba como consultora en el ejercicio del poder legislativo (que había sido asumido por el gobierno), y ejercía funciones de inspección y control sobre el gobierno y la administración. Tuvo la responsabilidad hasta mayo de 1946. De su colaboración emanaron importantes proyectos destinados a constituir las bases del nuevo régimen. Fue de gran importancia la ley para la elección de los diputados a la asamblea constituyente, bajo el sistema proporcional de listas concurrentes, con distritos electorales plurinominales y un distrito único nacional para la aplicación de los votos residuales. Y no menos importante era la ley que encargaba directamente al pueblo, por *referendum*, la decisión sobre la forma de gobierno: la monarquía o la república.

La asamblea constituyente, al momento de la convocatoria, se encontraría frente a un problema ya resuelto y que no debería ponerse a discusión: monarquía o república. Quitando esto, hubiera sido soberana para configurar el nuevo régimen democrático. Estaba prevista, para el caso en que el *referendum* fuera favorable a la república, la figura de un jefe provisional del Estado, que la misma asamblea constituyente debería elegir y que ejercería sus funciones hasta que fuera elegido el jefe del Estado bajo la norma de la futura constitución. Durante el

ejercicio de la constituyente, la legislación ordinaria quedaría bajo la competencia del gobierno, excepto la ratificación de los tratados internacionales y las leyes electorales. El nuevo parlamento, después de un año de haber asumido funciones, tendría facultades para ratificar o no los decretos emanados por el gobierno, dentro de su extraordinaria competencia legislativa. De cualquier manera, se afirmaba la responsabilidad política del gobierno frente a la asamblea.

El 2 de junio de 1946 se realizaron las votaciones, ordenadas y libres, para el *referendum* y la elección de diputados a la asamblea constituyente. El 10 de junio el tribunal de casación proclamaba los resultados del *referendum* favorable a la república. Inmediatamente después, los poderes del jefe del Estado eran asumidos por el jefe del gobierno para transmitirlos el 1º de julio, al jefe provisional elegido por la constituyente. El 27 de diciembre de 1947, Enrico De Nicola, jefe provisional del Estado, firmaba la nueva constitución. Así concluía un paréntesis sustancialmente revolucionario, y a pesar de tantos y tan graves eventos se había logrado respetar la continuidad jurídica.

Sin embargo, el nuevo orden del Estado italiano quedaba incompleto bajo muchos y vitales aspectos, inclusive prescindiendo de las tareas que, en virtud de la XVII disposición transitoria, se reservaba el mismo constituyente antes del 31 de enero de 1948: la ley para elección del senado, los estatutos regionales especiales y la ley de prensa. Sin embargo, al menos habían sido sentadas las bases de la nueva legalidad democrática y se delineaban algunos de los puntos principales de un sistema de garantías que más tarde deberían definirse mejor por los acontecimientos políticos, la evolución legislativa y usos constitucionales.

La asamblea constituyente debía proveer a la organización de un ordenado sistema de poderes públicos y libertades políticas, trabajando sobre bases puramente racionales en un país que había visto, antes que todo, corroídas sus instituciones por un lento proceso histórico, luego deformadas y anquilosadas por la dictadura y, finalmente, destruidas por la derrota. La tarea era muy difícil. En la historia de las constituciones modernas, raramente —tal vez nunca— se revelaron tan vitales ante la prueba de los hechos, ordenamientos que no enraizaran en la historia del país, que no consagraran de alguna manera equilibrios ya existentes y estructuras ya operantes. La fuerza de la constitución de Estados Unidos, primero y clásico modelo de todo el constitucionalismo escrito liberal moderno, radicaba precisamente en esta base

histórica. Es decir, en su adherencia a las estructuras del país, en su capacidad para recomponer, después de la revolución, un sistema de poderes y garantías no muy diferente de aquel que ya se había delineado a través de una larga experiencia en la vida del país, antes de la revolución. De esta manera utilizaba ampliamente algunos materiales históricos la constitución federal suiza de 1848. Por otra parte, como se ha visto, las dos constituciones escritas habían tomado directa o indirectamente de la experiencia británica –toda histórica, empírica, puntualizada solamente por ocasionales y sumarios documentos escritos, nacida de un esfuerzo secular para utilizar sin destruirlos– las estructuras y las garantías del pluralismo medieval en el cuadro del "resurgiente" Estado centralizado y unitario. Sin embargo, las constituciones que florecieron en Europa en el periodo posterior a la Primera Guerra Mundial, todas ellas doctrinales y racionales, habían sido sólo desilusiones y preludios de dictaduras.

El constituyente italiano no tenía a su disposición materiales históricos que pudiera utilizar: se encontraba con el problema de dar una ley fundamental a un país políticamente pulverizado. Las autonomías comunales, antaño gloriosas, estaban agotadas y degradadas a simples circunscripciones administrativas, siglos antes del "resurgimiento"; el centralismo del Estado liberal después de la unificación no les había permitido actuar de nuevo con efectividad; la dictadura había terminado por dañarlas. Lo mismo puede decirse de los escasos residuos de alguna tradición política regional. El sistema de las representaciones políticas, cámara y senado, había llegado a ser ineficaz antes del fascismo y éste había completado su destrucción. La monarquía no había podido realizar sus tareas de garantía suprema y equilibrio, y había caído. Las estructuras sindicales mostraban también los efectos del desorden y luchaban para reintegrarse como organismos de libre expresión de la sociedad italiana. En cuanto a los partidos políticos, después del largo intervalo de ociosidad y clandestinidad, no podían ser a su vez sino tretas y presunciones. Se trataba, en sustancia, de estados mayores calificados por la experiencia prefascista o por la actividad clandestina y antifascista: estados mayores que levantaban de nuevo, a la luz de la libre lucha política, las insignias de los partidos prefascistas o de nuevos partidos, y asumían la posición de jefes, en espera que los mismos partidos tuvieran el tiempo para reorganizarse, que se dieran las condiciones para la existencia de una cierta democracia interna en el partido y, de cualquier manera, que al menos mediante las elecciones políticas los italianos pudieran pronunciarse y –si no escoger a sus repre-

sentantes, derecho hasta hoy no reconquistado— conferir al menos a cada una de aquellas formaciones un diferente poder político específico.

Sobre estas presunciones y abstracciones estaba fundado el gobierno Bonomi, el gobierno de la *esarchia*, como fue llamado y, en verdad, por lo frágiles e inciertas, desde el punto de vista de la legitimidad democrática, que fuesen sus bases, es necesario señalar que no existían otras en aquel momento y que era necesario ir hacia adelante de cualquier manera y crear un punto de apoyo sobre el cual fundar la construcción de la nueva democracia liberal italiana. Después de todo, el sistema de la *esarchia* al reconocer, sobre el plano de la igualdad teórica y con igual dignidad, a seis grupos políticos diferentes, y fundar sobre su colaboración el sistema provisional de gobierno: gobierno virtualmente revolucionario del que debía brotar la nueva legalidad, presentaba al menos la ventaja —no por cierto como para ignorarla— de iniciar al nuevo sistema político sobre una base pluralista y una situación de relativo equilibrio. Sin lugar a dudas, este pluralismo y este equilibrio interpartidista estaban viciados por el hecho de que las dos fuerzas antagónicas más sólidas y organizadas, la fuerza católica y la fuerza comunista, constituían proyecciones y, en cierta medida, dependencias de potencias extrañas: la pontificia y la stalinista. Y uno de los frutos más amargos de la derrota consistía precisamente en esta profunda y sustancial lesión de la independencia nacional y en esta humillación moral. Lesión y humillación mucho más profundas y sustanciales y difíciles de superar que aquellas exteriores y efímeras derivadas de las ocupaciones militares extranjeras. En cualquier caso, la colaboración de los seis partidos, fueran presunciones o realidades, constituía, junto con las organizaciones confesionales y a las sindicales la única realidad estructural de la política italiana en el tiempo en el que la asamblea constituyente se disponía a trabajar. De esta realidad, la asamblea no quería y ni siquiera podía prescindir, bajo la pena de perder el contacto con las organizaciones con las que de cualquier modo se había articulado o se estaba articulando la resurgiente libre lucha política. Esta situación no debe ser olvidada, cuando se quiera entender y evaluar la obra de la asamblea constituyente en sus aspectos negativos y positivos.[2]

Los acontecimientos señalados pueden ayudar a comprender la atmósfera de fervor en la que inició su trabajo la asamblea constituyente. Aunque la concordia producto de la necesidad de la lucha en común contra el hitlerismo estaba disminuyendo, y la "guerra fría", que surgía

mientras tanto entre Oriente y Occidente, ejercía sus efectos en la vida interna del país, todavía el tiempo de las grandes solidaridades frente a la muerte y el terror estaba muy cerca para que aquellos hombres, entre los que se contaban algunos de alto nivel intelectual y gran preparación, no lograran todavía entenderse y hablar, en cierta medida, un lenguaje común.

En otros tiempos las derechas conservadoras habían advertido poco o contrastado directamente la necesidad de reforzar el sistema de garantías constitucionales del país, elevándolo al nivel de los más desarrollados países del Occidente. Las corrientes católicas, tradicionalmente en pugna con la experiencia liberal italiana, no reconocían el supremo valor de aquellas garantías. Las corrientes marxistas, impregnadas de ingenuo determinismo económico, habían sido menospreciadas como instrumentos por el clasismo burgués.

Sin embargo, la dura lección de los hechos había enseñado a todos alguna cosa. Desafortunadamente, había llegado el momento en el que los burgueses debían reconocer que sin aquellas garantías sus propiedades y su vida estaban a merced de cualquiera. Los católicos veían también cómo sin aquellas garantías los imperativos irreductibles de su fe podían ser violentados, al punto que la fe nuevamente sólo podría ser rescatada mediante el martirio. Hasta los proletarios, menos inmaduros, descubrían que sin aquellas garantías y sin un difundido y seguro régimen de legalidad, el trabajo también se encontraba inerme a merced del poder.

En la asamblea constituyente confluían —expresadas de manera diferente en los diversos partidos, y en parte fuera de éstos— tres tradiciones fundamentales, que resistieron —después del paréntesis de la dictadura— el aparente naufragio de la experiencia del "resurgimiento".[3] Eran ellas: la tradición liberal, la católica y la socialista. La tradición liberal se enorgullecía de los resultados del "resurgimiento". La tradición católica y la socialista, a su vez, proponían la destrucción del "resurgimiento" y del sistema político de libertades "laicas" y "burguesas". Sin embargo, aquellas libertades "laicas" y "burguesas" eran simplemente las libertades modernas, las únicas adecuadas a un sistema de democracia capitalista o neocapitalista y a una economía mixta como se había venido formando y seguía desarrollándose en todo el Occidente y en el que Italia estaba tomando su lugar con vigor inesperado. Asimismo, eran las únicas que podían traducirse en concretas garantías jurídicas, y ofrecer al individuo y a sus asociaciones libres una esfera de inmunidad frente al poder. Ya en los sucesos de finales de siglo, los socialistas habían tenido que fabricarse un escudo con las libertades

burguesas y con las mismas instituciones parlamentarias y aceptar la apasionada solidaridad de la parte más viva y moderna —y conjuntamente más fiel a los orígenes—de la burguesía del "resurgimiento". Ya a la sombra de las libertades burguesas habían podido florecer en la era *giolittiana,* además de sus organizaciones políticas, sus cámaras del trabajo, sus cooperativas, sus ligas. En cambio, la jerarquía católica, una vez convertidas en anacrónicas las reivindicaciones y protestas contra la revolución nacional victoriosa, definitiva e irrevocable, y actualizada la preocupación por la avanzada socialista, había procedido con cautela en un principio, como hemos visto, pero después cobraba gran animación, la cual era permitida y estimulada por la actividad política de los católicos y su incorporación activa en el Estado del "resurgimiento".

A la sombra de las libertades "laicas" había podido florecer aquella vasta asociación católica de finales del siglo XIX y principios del XX. Los católicos, oficialmente, habían entrado en la vida parlamentaria del reino "laico" mediante un acuerdo con los liberales moderados, haciendo confluir sus votos hacia los candidatos liberales dispuestos a asumir algunos compromisos fundamentales que, sin embargo, no implicaban el abandono de los principios y de las tradiciones. Y más tarde cuando surge un partido *de* católicos o *de los* católicos, en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, sobre su insignia aparece la mágica palabra *libertas* que vinculaba la nueva acción política con las antiguas tradiciones de la iglesia —más allá de la vieja alianza entre trono y altar— y utilizaba y aceptaba en la práctica las libertades "laicas", que ante el juicio de la historia se habían manifestado como libertades sin adjetivos. Y en esto, verdaderas libertades, libertades para todos, es decir, esferas de protección dentro de las cuales tanto el católico como el marxista podían defender lo mismo que el liberal, su visión de la vida y luchar en defensa de los valores en los que creía.

El derrumbe espontáneo de la democracia liberal, minada por falta de dinámica de sus instituciones y no por insuficiencia de sus valores, había producido más tarde la irrupción desordenada y precipitada de estas fuerzas destructivas en la ciudad política, aunque obligados definitivamente a aceptar, al menos, las estructuras jurídicas y las garantías (aunque no los ideales) liberales, ante la necesidad de participar en la vida política de la Italia moderna; participación que no parecía posible de otra manera. La extrema debilidad de la dinámica de las estructuras político-constitucionales heredadas del "resurgimiento" había hecho posible, con daño para todos, el ingreso de las fuerzas católicas y socialistas a la ciudad política, antes de que la aceptación de las herencias

liberales fuera más o menos depurada de los residuos de un duro acontecimiento histórico y permitiera una incorporación ordenada. Del desorden había surgido la dictadura que en sus principios se había disfrazado casi como una tentativa del Estado del "resurgimiento", pero que luego había traicionado los valores esenciales. El largo paréntesis había obligado a liberales, socialistas y católicos, definitivamente derrotados por igual, a realizar una meditación saludable. El hecho de que Italia regresara a la libertad en cuanto se restablecieran las esferas económica y militar y también los ideales característicos de la civilización liberal del Occidente, no estaba privado de una gran fuerza sugestiva.

Se habían hecho del fascismo muchas interpretaciones contradictorias y todas ellas parciales. ¿Quién había visto en el fascismo un instrumento de reacción social?, ¿quién había visto en el fascismo una forma de socialismo nacional? Al menos una cosa resultaba segura: que había sido un régimen sin garantías y que el arbitrio se había resuelto, como sucede siempre, con daño universal.

Por otra parte, ningún grupo ideológico, político o social detentaba la mayoría absoluta de los sillones de la asambela constituyente. Las elecciones, como sabemos, se habían hecho con escrutinio de lista y representación proporcional. En aquellas circunstancias, por grandes que fueran los defectos de este sistema, ningún otro hubiera sido aceptado, porque ningún otro hubiera podido ofrecer alguna garantía de equilibrio interpartidista; ya que tal equilibrio era la única garantía práctica de libertad, después de que habían sido demolidas todas las garantías jurídico-constitucionales durante los últimos años de crisis del régimen liberal y los veinte años de fascismo. Además, la confusa situación interna e internacional no permitía prever quién estaría el día de mañana en el gobierno.

Razones tanto ideales como prácticas empujaban, entonces, a los hombres de la asamblea constituyente hacia la búsqueda de un sistema de garantías jurídicas seguras. Y por primera vez en la vida italiana también los marxistas hicieron una contribución activa y eficaz a la construcción del garantismo, en tanto que los católicos comenzaban a darse cuenta del valor de algunas instancias liberales que ellos mismos, a costa de sangre y de dolor, habían reivindicado valientemente durante la larga jornada.

También los herederos directos de la tradición liberal, dispersos en un vasto arco de grupos y partidos, empezaban a comprender que un régimen liberal no puede ser simplemente un régimen de orden formal y de imparcialidad mecánica, y menos todavía de conservación clasista. Debe ser un positivo sistema de defensas jurídicas para un determinado

mundo de valores morales. La necesidad de la defensa organizada de la persona humana, en todas sus posibilidades de formación y de expresión, ofrecía una fórmula común, sobre cuya base podían confluir hombres de opuestas manifestaciones ideológicas y de opuestos intereses sociales, convencidos de la necesidad preliminar de crear un ordenado sistema de garantías dentro del cual se pudiera más tarde desarrollar la lucha política de manera noble y depurada.

En esta atmósfera, y bajo la presión de estas exigencias, nacía la constitución escrita de la República Italiana; documento no unívoco del todo y bajo varios aspectos, como veremos, muy imperfecto, pero documento de gran valor todavía, que reduce a fórmulas jurídicas, garantías e instituciones (pero desgraciadamente también en algún caso, sólo a promesas solemnes) aquel momento de la vida italiana tan cargado de tensiones ideales y tan saturado de esperanzas.

Éstos son los impulsos morales de los que procede la indudable virtud constructiva de la constitución escrita, aunque desafortunadamente los tiempos no eran propicios para una profunda revisión de conceptos y para la coherente construcción de una forma de democracia menos arcaica de aquella que había dado tanto luto y tan graves desilusiones al pueblo italiano.

Todos sabemos que la crisis de las instituciones representativas sorprendió impreparados a los pensadores políticos italianos. Impreparados al momento de la caída de la "democracia" parlamentaria, y casi igualmente impreparados veinte años después, en el momento de la caída de la dictadura. Es verdad que ya desde los tiempos de los *epígonos* de Cavour, bajo el gobierno de la derecha, un profundo desagrado se advertía en la vida política italiana. Desagrado que no derivaba, como se ha visto, de las contingencias ocasionales sino de la vida profunda de las instituciones y que se había acentuado después de la caída de la derecha. Esto lo había denunciado en su claro y profético libro sobre las interferencias de los partidos en la administración y en la justicia Marco Minghetti.[4] Lo había analizado con despiadada objetividad científica, con soberana libertad intelectual, con cuidadosa consideración de la realidad efectual, más allá de los mitos ideológicos y de los *idola fori*, Gaetano Mosca, demostrando que la democracia italiana no sólo tenía los pies de barro sino verdaderamente no era ni siquiera una democracia, porque su desorganización permitía, entonces, todavía más tarde, el deslizamiento del poder de hecho hacia las manos de las oligarquías profesionales fuera de toda responsabilidad y de todo control. Era solamente un sistema de gobierno más o menos tolerante, que daba al país un considerable respeto intelectual y político, aunque sin darle

los instrumentos válidos para la solución de sus mayores problemas, es decir, de todos aquellos que por su naturaleza requerían representación efectiva, no sólo formal, que le diera en conjunto estabilidad y validez a las directivas de gobierno. Oponiéndose, en apariencia, al concepto de democracia, Mosca en realidad —como se ha visto— había rechazado *aquella* democracia, y había iniciado la búsqueda de criterios más válidos de organización política, capaces de asegurar la formación de una mejor clase dirigente, una mayor adherencia del Estado a la sociedad, un control más válido de los gobernados sobre los gobernantes. Es decir, había iniciado la búsqueda de una democracia más efectiva, sobre un terreno menos engañoso de aquél ofrecido por los dogmas de la democracia aritmética,[5] matriz de la democracia totalitaria. Sin embargo, aun habiendo dejado huellas profundas —y no del todo positivas, a causa de equívocos verbales— en algunos sectores de la opinión pública, la investigación renovadora de Mosca, retomada por Pareto, con técnica más ampulosa y menos convincente, no había tenido después de él como trabajo del pensamiento laico científico italiano —esterilizado en las trabas de la dogmática jurídica o desviado por peligrosas generalizaciones ya sean historicistas o idealistas— los desarrollos que ameritaba.

A su vez, el planteamiento inconcluso de Antonio Rosmini había sido retomado más tarde —pero sin eco en las grandes corrientes de la cultura italiana— con vivo compromiso y originalidad y doctrina, por escritores católicos que ya habían aceptado sin reserva la unidad y la independencia.

El grupo de los así llamados neogüelfos o municipalistas napolitanos radicados en el historicismo de Vico, reuniéndose en torno a las tesis del lombardo Cattaneo y del toscano Montanelli, había defendido el respeto de las diversidades históricas y regionales, de las tradiciones legislativas de los antiguos Estados italianos y de las autonomías administrativas.

> Católicos —escribe Anzilotti— que además por necesidad de equilibrio moral, más que por reflexión especulativa han considerado a Vico no sólo como el gran maestro de los estudios de historia y de derecho a ellos predilectos, sino también como el más grande representante de la filosofía italiana tradicional, continuadora del pensamiento platónico y cristiano, única capaz, según ellos, de enfrentarse el panteísmo y sicologismo de las regiones más allá de los Alpes. Y a los hombres insignes de la escuela neogüelfa se pueden asemejar por su vigilante sentido histórico, por su escasa confianza en la arbitraria manía reformadora de los democráticos y de los innovadores, por la adversión a las modas filosóficas de más allá de los Alpes.[6]

Sin embargo, no se deben interpretar estas palabras de Anzilotti en el sentido de que aquel grupo estuviera caracterizado solamente por elementos de nostalgia conservadora y ortodoxia católica. Eran espíritus nutridos por una profunda cultura histórica y filosófica, hombres que habían estudiado a Tocqueville y a los escritores franceses de la restauración, libres conciencias conocedoras de la insuficiencia y precariedad del sistema político en el que vivían, empeñados en la búsqueda de garantías más armoniosas y seguras.

Cenni, G. Savarese, Manna, Persico, buscaban una crítica no solamente demoledora, sino constructiva, buscando los caminos que podían conducir al nacimiento de una democracia orgánica. Particularmente en los principios de derecho administrativo de Persico, y más todavía en su gran libro sobre las representaciones políticas y administrativas,[7] se llega a proponer un programa completo de reconstrucción orgánica de las instituciones democráticas, estudiadas en contacto con las estructuras sociales y fundadas no sobre la abstracción del ciudadano, sino más bien sobre la realidad de los intereses. La admiración que estos escritores sienten por las instituciones inglesas es un reconocimiento consciente de la profunda historicidad y socialidad de aquellas instituciones. En algún pasaje de Persico, este conocimiento surge con extraordinaria evidencia.

Más tarde, la invasión de la dogmática germánica, aunque contribuyó al logro de un alto grado de eficiencia técnica, alejaría a nuestros juristas, laicos y católicos, de aquella sensibilidad histórica que había guiado a los neogüelfos, napolitanos, y a menudo los encerraría en una especie de hermetismo, capaz de defenderlos contra cualquier atormentadora carga de conciencia. La herencia de Francesco Persico no fue recogida, y sólo más tarde un solitario espíritu cristiano, Adriano Olivetti, propuso nuevamente, sin ser escuchado, a los italianos, el problema de la democracia orgánica[8] "a la medida del hombre".

No obstante la firme coherencia moral de hombres como Luigi Sturzo o Alcide De Gasperi, la herencia de los neogüelfos napolitanos estaba entonces dispersa, así como quedaban sin eco las premoniciones de Minghetti y quedaba olvidada o mal entendida la vigorosa crítica de Mosca, en tanto que con mucha frecuencia laicos y católicos, en una competencia de estéril conformismo intelectual, se inclinaban ante los *idola fori*, y renunciaban, en pro de un simulacro de democracia, a la lucha por la revisión de la relación fundamental entre el hombre y el Estado y entre la sociedad y el Estado.[9]

Era una condición adversa el hecho de que las nuevas estructuras del Estado italiano, es decir, del ordenamiento jurídico general, tuvieran que ser sometidas al bautismo por las estructuras partidistas, es decir, sustancialmente por ordenamientos especiales y orientados en parte a intereses sectoriales. La asamblea constituyente, formada por el distrito uninominal y el sistema de la representación proporcional, resultaba un agregado de delegaciones estrechas en la realidad y destinadas a mandatos más o menos imperativos. Detrás de la soberanía teórica estaba la soberanía efectiva de los partidos que habían buscado la convocatoria y la habían integrado. Superar tal estado de cosas, a través del nuevo orden constitucional, constituía para la asamblea una tarea muy difícil. Pertenece a la más elemental y también a la más cierta fenomenología de la política, la tendencia a defender el propio poder por parte de cualquier fuerza organizada. Era muy difícil, entonces, que la asamblea pudiera modificar las estructuras que dieran solución a la fuerza y a la función del Estado, que redujeran a los partidos a meros instrumentos de la dinámica liberal del Estado, si no directamente implícita o explícitamente a órganos constitucionales del Estado: resultado al que en cualquier medida llegaron los países de democracia liberal consolidada únicamente a través de una lenta obra de ordenación histórica.

Por otra parte, en el tiempo entre las dos guerras, el esfuerzo doctrinal dirigido a esclarecer las causas del fracaso de las constituciones "racionalizadas", que florecieron, después de 1919, había sido en Italia del todo insuficiente y sin eco en el ámbito de la política práctica. En consecuencia, el trabajo constructivo de la asamblea no encontraba un punto de apoyo ni siquiera en un sistema de ideas jurídicas ampliamente aceptado y, por lo tanto, capaz de constituir por sí mismo un impulso político, un componente político.

Sin embargo, la reivindicación de la soberanía del Estado (de una soberanía no sólo teórica y formal, sino sustancial, expresada por la acción autónoma y autorizada de órganos constitucionales no sometidos a los controles externos del Estado) no es una mera actitud ideal, corresponde también, y ante todo, a necesidades prácticas. Corresponde a la necesidad de crear un portador eficiente de aquellos intereses generales y permanentes de la congregación nacional, que de manera diferente no encontraría portadores ni defensores, tan vitales para cada individuo. Y corresponde también a la necesidad de encontrar una garantía válida contra los peligros del engaño, para los mismos grupos minoritarios y para aquellos grupos que siendo minoritarios puedan crecer. Esta necesidad en las condiciones del incierto y precario equi-

librio político en que se desarrollaban los trabajos de la asamblea constituyente era muy evidente. Ningún grupo estaba seguro de tener la mayoría al día siguiente y ningún grupo quería, en consecuencia, someterse sin defensa a ordenamientos que allanaran el camino hacia la dictadura inmediata —y actual— de la mayoría, es decir, de alguna oligarquía investida momentáneamente con la autoridad de la mayoría. Además, si bien no había ideas claras sobre el modo de asegurarse un régimen ordenado de libertad organizada, el fracaso del régimen de dictadura de asamblea, hacia el cual se había venido orientado la evolución constitucional continental antes de los fascismos —incluida la evolución italiana—, había dejado perplejos a los jefes políticos más responsables y sagaces.

Sucedió así que las instancias de la soberanía del Estado, que es cuando se puede hablar de la existencia del Estado y junto a ella las de la defensa de los individuos y de los grupos minoritarios, no quedaron sin eco en el nuevo documento constitucional, el cual no tuvo coherencia orgánica, ni una selección explícita de las grandes alternativas que los problemas de la reorganización constitucional presentaba, más bien previó instituciones derivadas de ideas mal concebidas. Sin embargo, al menos, no prejuició totalmente al futuro desarrollo, pero en cambio hizo posible otra constitución posbélica. Con la misma variedad de posibles soluciones con su elasticidad sustancial, dejó abierta la puerta a interpretaciones que, mediando las circunstancias, podían conducir en un posterior momento, gradualmente, a la solución de los problemas no resueltos entonces.

Por desgracia, la asamblea constituyente no advirtió que el problema de una relación válida entre la asamblea y el gobierno debía ser resuelto a fondo y de inmediato, ahora que el mayor obstáculo histórico para su solución había desaparecido. Era precisamente el problema que por no haber sido resuelto había conducido hacia la ruina al Estado del "resurgimiento". La falta de un ejecutivo autónomo y estable frente al parlamento y, por otra parte, la falta de un parlamento autorizado y capaz de conferir autoridad al ejecutivo, a través de la acción de una mayoría dotada de disciplina espontánea. He aquí el gran problema de los hombres de gobierno de la época liberal. Cavour, como vimos, había sentido la necesidad de controlar a la monarquía fundándose en la autoridad del parlamento y quería imitar el sistema parlamentario británico, pero —todo parece indicarlo— sin sospechar siquiera que la

premisa indispensable de aquel sistema era el distrito uninominal de un solo turno. Así, vemos que el edificio constitucional nacía falseado y desequilibrado por la falta de una ley electoral que condujera a una necesaria y espontánea agregación, ya fuera hacia la mayoría gubernamental o hacia la oposición. Es decir, que hiciera eficaces tanto al poder como al control. Un poder siempre tambaleante y un control político desorganizado habían determinado la inexorable corrupción y el agotamiento del sistema.

Hasta ahora, nadie había podido aquilatar en sus términos exactos, en relación con la vida de los partidos y el juego de los poderes, el fenómeno electoral. Sin embargo, de cualquier manera, una adecuada reforma electoral en épocas más recientes, aunque fuera deseada y promovida por alguien, hubiera sido tal vez ya imposible, a causa del peso político de los intereses ya constituidos. Cuando el desagrado pareció intolerable —hacia finales de siglo— y cuando una aguerrida crítica puso en evidencia la profundidad de las disfunciones, el único remedio que se proyectó con alguna resonancia y peso político concreto fue, como vimos, el "regreso al Estatuto" de Sonnino, es decir, la plena restauración de la prerrogativa real. Y, efectivamente, ya que no se había enfilado a tiempo en el camino para una ley electoral idónea, no podía adoptarse otra solución hasta que el rey fuera el titular del ejecutivo. Más tarde, a través de agitados episodios, se advirtió lo inadecuado de aquella solución (que como se ha dicho ya no hubiera integrado y corregido la obra de Cavour, sino que más bien la hubiera destruido arruinando a la misma monarquía) y el problema seguía insoluble. Y todo lo que Giolitti, gran hombre de gobierno, podía hacer era trasladarlo, agravado y enturbiado, a la sucesiva generación.

Sin embargo, en aquel momento la monarquía había caído y el horizonte estaba libre; la inmensidad del desastre que había cancelado las estructuras históricas de la vida constitucional italiana y hecho peligrosamente *tabula rasa,* daba a los constituyentes una libertad maravillosa. Y aunque esta libertad no era completa, porque los intereses de las nuevas estructuras partidistas asentadas sobre las ruinas del Estado ya entorpecían el establecimiento de la búsqueda de un sistema electoral adecuado, parecía al menos posible, libre del todo, la búsqueda de otra solución: un ejecutivo libre de la incertidumbre de la confianza (o desconfianza) parlamentaria, pero sometido en cambio a seguros controles parlamentarios y judiciales. Un ejecutivo republicano cuya autoridad no radicara en la peligrosa y prejuiciada prerrogativa real, menos aún en la mayoría parlamentaria, sino más bien, en el parlamento, en la soberanía popular expresada en elecciones libres, y que estuviera

así en condiciones para realizar su tarea motriz del juego de los poderes. Pero el peso de la tradición francesa, no repudiada todavía por la mayoría en sus graves aspectos negativos, impidió hacer un claro planteamiento del problema, y los celos entre los partidos hicieron el resto. Ningún grupo estaba seguro de poder entronizarse en el ejecutivo y faltaba además la tradición política de una oposición organizada, libre y eficaz, destinada institucionalmente a llegar a ser gobierno, y asegurada por el vigor de las garantías judiciales. Así las cosas, ningún grupo quiso correr el riesgo de encontrarse en la problemática situación de una oposición mal garantizada e impotente. La más advertida y declarada necesidad de un ejecutivo válido acabó con ceder a la tentación de demoler al ejecutivo (que no estaba seguro de poder dominar) introduciendo nuevamente el antiguo germen de ruina en el sistema de libertad que se quería construir.

Tampoco hay que olvidar la situación internacional en la que se encontraba Europa y en consecuencia Italia, durante los tiempos de la asamblea constituyente; la influencia recíproca entre el desarrollo internacional y el nacional es importante siempre. Los sucesos del constitucionalismo europeo en el siglo pasado y en éste son una prueba documentada, aunque superflua. Y por otra parte, si la construcción del Estado moderno frente a las autonomías medievales asumió tan diferentes y en parte opuestas características en la monarquía francesa y en la monarquía inglesa, esto debe ser atribuido también a la distinta condición internacional (y geográfica) de las dos monarquías.

La Segunda Guerra Mundial había concluido con desventaja para este continente, que en un tiempo había sido el árbitro de los destinos humanos. Europa, deshecha, estaba prácticamente dividida en dos grandes esferas de influencia: la del Occidente libre y la de la dictadura soviética. Ahora bien, Italia parecía pertenecer a la esfera de Occidente, y esto no sólo resultaba de los acuerdos internacionales, sino estaba sustentado por la geografía y sugerido por la historia; la civilización occidental había nacido en el Mediterráneo, y dos veces en Italia: en la época romana y en la época comunal, había logrado el vértice de su esplendor. Sin embargo, la definitiva participación de Italia en el sistema occidental, en el mundo libre, en la constelación de las grandes democracias liberales, no parecía tan segura en aquellos primeros años de confusión de la posguerra. El sistema soviético presionaba sobre nuestro confín oriental y sobre el Adriático, con la doble

acción del engaño ideológico y de la intimidación terrorista. La silenciosa resistencia de Tito era ignorada y su afortunada rebelión era todavía del todo imprevisible. En Grecia se desarrollaba una lucha peligrosa. El afianzamiento total del terror stalinista sobre la península balcánica parecía la conclusión más probable de una situación gravemente comprometida. Es verdad que Italia, para su fortuna, estaba ocupada por los aliados occidentales y no por los soviéticos. Pero en la época de la ocupación, los occidentales tenían todavía ideas muy confusas sobre la naturaleza del peligro staliniano y las directivas políticas de la autoridad de la ocupación eran inciertas como consecuencia de ilusiones, de escasa información y también de positivas infiltraciones stalinistas en la sede en que se formaba y expresaba la voluntad política de Occidente. Tanto en el régimen del gobierno militar aliado en Italia, que alguien, no sin fundamento, señaló como un régimen de casi condominio y de medianería entre las dos grandes fuerzas políticas en oposición. El gobierno militar aliado salvó, es cierto, las libertades individuales de los italianos y así impidió que en los primeros agitados y obscuros tiempos de la ocupación el terrorismo stalinista preparara las condiciones de un cambio radical, una vez terminada la ocupación militar. Sin embargo, aquellas libertades fueron defendidas con frecuencia muy débilmente por el gobierno militar aliado, que se oponía únicamente, pero que no lo suficiente, al terrorismo abierto, tutelando poco y mal aquellos que debían resistir a la intimidación, a la represalia económica, al hambre. En extensas zonas de Italia, no sólo rurales sino también industriales (y de las más importantes), los emisarios stalinistas fueron prácticamente los árbitros si no de la vida, sí de las condiciones del trabajo y de la ocupación de obreros y trabajadores, con la tolerancia del gobierno militar aliado. Sobre todo fue grave el hecho de que el gobierno militar aliado parecía aceptar o soportar la pretensión de los stalinistas de ser los naturales o los más calificados defensores de los intereses de los trabajadores y que permitiera una vasta y fácil operación de paso de masas desconcentradas y pasivas por la disciplina de las organizaciones fascistas hacia la disciplina mucho más rigurosa y exigente de las organizaciones stalinistas. Grave herencia para los nuevos gobiernos italianos y para el pueblo italiano. La valiente resistencia, con la que más tarde el peligro quedó gradualmente circunscrito y alejado, no podía ser prevista en aquellos días inciertos, así como no podían ser previstas las sucesivas oscilaciones internacionales y las evoluciones del régimen soviético. La situación internacional se reflejaba, mientras tanto, con gran inmediatez sobre las condiciones del desarrollo de la renaciente democracia italiana y se

reflejaba sobre las estructuras y el comportamiento de los partidos más importantes. Por un lado, el partido comunista estrechamente asociado, entonces, con el partido socialista; por otro el partido democristiano con sus (entonces) satélites liberal, republicano y socialdemocrático.

A causa de la ignorancia de muchos constituyentes sobre las cuestiones italianas se cometieron también errores. La ignorancia de los constituyentes se debía a que en parte, eran veteranos del exilio, del confinamiento de la cárcel; en parte, autoexiliados en el interior del país en los largos años de la desgracia política. Como sucede con frecuencia en circunstancias similares, también la experiencia de aquella parte de la clase política del régimen caído que hubiera podido ser utilizada no lo fue o lo fue en el peor de los modos. No quiere decir que los fascistas encontraran amplia y fácil hospitalidad y aceptación y fueran colocados también en puestos relevantes en los partidos políticos, sobre todo en los más fuertes, sino que podían ser aceptados sólo mediante pactos; al no hacerse esto, sólo la parte más decadente de la clase política fascista entró en la clase política nueva, llevando los hábitos mentales del fascismo más primitivos. Para decir verdad, la depuración en Italia fue más tibia y más rápidamente frenada que en otros países de Europa. Sin embargo, todo eso fue una página triste de la vida italiana, una forma de terrorismo ideológico y un engaño. Hubiera sido fácil y justo golpear con firme severidad, mediante leyes ordinarias a todos aquellos que durante el fascismo y durante la sucesiva anarquía habían cometido bajo cualquier pretexto delitos contra las personas, contra el dinero público o contra la propiedad privada. Pero las leyes depuradoras abrieron también el camino a venganzas desordenadas contra quienes no habían buscado refugio en la sombra de partidos fuertes; en tanto que los culpables de graves iniquidades y crímenes escapaban al castigo gracias a providenciales y oportunas conversiones y más tarde gracias a amnistías y a directivas jurisprudenciales de la alta magistratura.[10]

Muchos que sistemáticamente no habían dado colaboración al régimen y que habían evitado recibir de éste cualquier favor y honor, estaban por ello en dificultades, porque por patriotismo no querían aplaudir a un proceso que no era ya un proceso objetivo del régimen o a los errores del régimen, sino un proceso "faccioso" a una generación entera. Sobre todo, era triste que el naciente régimen en el nombre de la democracia no satisficiera tan rápido la apasionada sed de justicia

con la que había sido evocado y esperado. El suceso singular aunque efímero de un movimiento de confusa protesta, el movimiento del "hombre cualquiera", fue la manifestación conjunta de intereses ofendidos y de ilusiones perdidas. Aquel movimiento se disolvió muy pronto; pero el prestigio moral del nuevo régimen, desafortunadamente, ya se había perdido de cualquier manera.

La constitución escrita, no sólo fue una restauración del régimen seudoparlamentario prefascista, sino que no resultó siquiera una simple proyección del equilibrio constitucional de hecho existente en el tiempo en el que fue elaborada.

Sin lugar a dudas, los elementos que caracterizaban aquel régimen provisional los encontramos todos en las estructuras previstas por la nueva república italiana. Pero encontramos también muchos otros elementos de diversa y directa inspiración opuesta. Elementos precisos, específicos, calificadores, inspirados en la idea de la división de poderes y del federalismo. Aparece muy débil la exigencia de la limitación de los poderes de las asambleas: desde abajo, a través de instituciones (aunque sean mal planteadas) de democracia directa; desde arriba, con la creación del tercer poder y mediante controles de constitucionalidad preventivos y sucesivos.

Todo sumado, y no obstante cualquier incertidumbre o antinomia, el texto de la constitución aparece invadido por un potente soplo garante: y el relieve de las instituciones garantes es tan grande que el jurista orientado a superar las antinomias, para resolverlas en la unidad de un proyecto coherente, podría hacer una construcción rigurosamente garantista superando con los instrumentos de la interpretación sistemática los residuos de la antigua concepción asambleísta.

Sin embargo, la interpretación que cuenta en el primer procedimiento del ordenamiento de una organización constitucional es la interpretación de los políticos, no la de los juristas. Si vemos a la constitución italiana en la realidad de su aplicación después de veinte años; es decir, si observamos la actual constitución de hecho, por los límites y modos de la aplicación de la constitución escrita, el juicio es más difícil y problemático. Los decisivos lineamientos garantistas de la constitución escrita han venido, no obstante todo, emergiendo como veremos. Sin embargo, todavía hoy, sólo parcialmente y en forma confusa se reflejan en la constitución de hecho.

NOTAS

[1] "La formación del gobierno del 18 de junio de 1944 constituyó una importante innovación constitucional, porque el comité central de liberación nacional quiso atribuirse y obtuvo al asumir el encargo de relevancia eminentemente constitucional, la *designación del gobierno sobre la Corona*". (Barile, P., *Corso di diritto costituzionale,* 2ª ed., Padova, Milano, 1964, p. 42.) Estaban representados en el gobierno Bonomi: el Partido de Acción, el Partido Socialista, el Partido Comunista, el Partido Liberal, la Democracia del Trabajo, la Democracia Cristiana.

[2] Sobre todos los acontecimientos que condicionan la instauración del nuevo régimen, ver las páginas que a mi criterio son de gran claridad e inteligentes, escritas por Valiani, Leo, "Il problema politico de la nacione italiana", en *Dieci anni dopo,* Bari, Laterza, 1955.

[3] En la vasta literatura sobre los partidos italianos durante la experiencia del movimiento en pro de la unidad italiana me es grato recordar tres ensayos de los que he obtenido ayuda particular: el ensayo tan penetrante de Vinciguerra, M., *I partiti italiani dal 1848 al 1955,* Roma, Centro edit. dell'osservatore, 1956. La dorada síntesis de Morandi, C., *I partiti politici nella storia d'Italia,* Firenze, Le Monnier, 1965; y, finalmente, el orgánico y denso ensayo de Maturi, W., "Partiti politici e correnti di pensiero nel risorgimento", en *Questioni di st. del risorgimento e dell'unità de'Italia, cit.*

[4] "Ahora, ustedes ven las oficinas gubernamentales asediadas por diputados, sea en la capital, sea en las administraciones provinciales. El empleado miserable como gorrión tembloroso ve a *nibbio* aletear alrededor de su nido, y esta vista le impide la rápida y estricta solución de los asuntos. Él teme de ser arrojado desde los Alpes hasta la extrema Sicilia; teme ver acabada su carrera y tal vez entonces una recomendación le impone pasar por encima de las leyes y los reglamentos. Esta injerencia perturbadora no se limita a las oficinas de gobierno. Extiende todavía sus influencias sobre las provincias, sobre los municipios, sobre las obras de caridad, sobre todos cuantos sean los entes civiles que tienen una protección del gobierno..." Éste es un famoso párrafo del discurso público tenido en Nápoles por Minghetti en enero de 1880, que le valió la acusación de "ofensa a las prerrogativas del parlamento". Para defenderse de la acusación él escribió su célebre libro *I partiti e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione,* Bologna, Zanicheli, 1881.

[5] Mosca, G., "Di due possibili modificazioni del sistema parlamentare in Italia", en *Questioni di diritto costituzionale,* Torino 1898; ahora en *Ciò che la staria potrebbe insegnare,* Milano, Giuffré, 1958, p. 337 y ss.

[6] Anzilotti, Antonio, "Neoguelfi e autonomisti a Napoli dopo il sessanta" (resumen del curso de libre docencia sobre Gioberti impartido en el R. Istituto di Studi superiori di Firenze), en *Nuova rivista storica,* IV (1920), fasc, 11, *Movimenti e contrasti per L'unità italiana,* nueva edición bajo el cuidado de Alberto Caracciolo con algunos escritos agregados y diseminados y una nota biográfica de Walter Maturi, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 225-276 (colección Ricerche sull Italia moderna).

[7] Persico, F., *Principi di diritto amministrativo,* Napoli, Margheri, 1890; y *Le rappresentanze politiche e amministrative,* Napoli, Gufo, 1942.

[8] *Cfr.,* Olivetti, A., *L'ordine politico delle Comunità,* Roma, Comunità, 1946.

[9] Permítaseme aquí recordar las palabras escritas por un estudioso católico ya citado por mí, Gianfranco Miglio: "No se puede negar que si la visión orgánica del Estado y las reformas inspiradas al principio de la auténtica libertad local fueron abandonadas, eso ocurrió porque los católicos, una vez que asumieron la responsabilidad del gobierno, cayeron prisioneros, casi inmediatamente, de los mágicos atractivos del poder. La sustancial aceptación de la herencia laica y liberal sería justificada políticamente si el régimen, que de aquellas herencias constituye el soporte, hubiera sido evidentemente vital; es decir, si hubiera sido el tipo de ordenamiento que respondiera a las exigencias y a las inclinaciones del siglo y, en consecuencia, que históricamente fuera hacia arriba. Pero, en cambio, ¿cómo no percibir por cuantos caminos y razones el Estado parlamentario del ochocientos y del novecientos se denuncia como un organismo en declinación lenta e inexorablemente? La ruptura hecha ya notar del equilibrio entre sociedad y Estado, la eficacia cada vez más cuestionada de la soberanía dentro y fuera de la comunidad política, el valor en esa época más nominal que real del "consenso" y de las alternativas concedidas a la "voluntad popular", en fin, la creciente dificultad para adecuar la expansión de las funciones públicas con las estructuras de la antigua concentración: en suma, todo evidencia que el esquema ideológico y constitucional del Estado unitario contemporáneo envejece inexorablemente. El aspecto más grave y preocupante de la condición en la que se encuentran hoy los católicos italianos debe buscarse en el descuidado desinterés que parecen tener por las instituciones vigentes —y que otros erigieron— como las únicas lícitas y posibles en el presente momento histórico, más bien, como el único instrumento válido de cualquier política futura tendente a conciliar la satisfacción de las necesidades materiales de una sociedad en desarrollo con la exigencia espiritual de libertad. Los católicos pueden hacer una cosa —concluye Miglio—, más bien deben hacer si quieren ser coherentes con sus últimas convicciones religiosas: hacer conciencia con viril firmeza de la pobreza con que se derrama su pensamiento político —una pobreza que no los humilla porque toca y entristece a todo el siglo— y orientándose hacia una dura y verdadera preparación, buscar, sobre las actuales instituciones la base de un nuevo lanzamiento creativo, como si el alba del mañana fuera en verdad el preludio de una nueva edad gloriosa para las antiguas estirpes de Occidente. De esta manera obedecerán a su vocación de creyentes, porque seguirán el proyecto arcano de quien ha querido que los regímenes políticos fueran sin fines mutables y de quien ha dado junto con los hombres el privilegio inestimable de su libre creación." ("I cattolici di fronte all'unità d'Italia", en *L'unità d'Italia e i cattolici italiani,* Milano, ed. "Vita e Pensiero", 1960, p. 56 y ss.). Ésta es la advertencia de un católico a los católicos. Pero con palabras menos severas podría un laico dirigirse a aquellos laicos que al ignorar con obstinada y deliberada pereza los descubrimientos de la ciencia política moderna renuncian a obrar con viril coraje en la desadornada conciencia de la verdad. Mientras se acercan tiempos que decidirán la suerte de los continentes y de las civilizaciones, continúan entreteniéndose con juguetes "de mitos pueriles y mentirosos", y que protegidos por ellos, la oligarquía, la arbitrariedad, la violencia moral y el desorden general nuevas presiones para encerrar el espíritu del hombre.

[10] Ver las bellísimas páginas de Achille Battaglia, sobre leyes retroactivas, en "Giustizia e politica nella giurisprudenza", en *Dieci anni dopo, op. cit.,* p. 337 y ss.

Capítulo segundo

LA IGLESIA Y LA REPÚBLICA

Ya vimos cómo en un momento decisivo de la vida constitucional del Piamonte, las leyes Siccardi, influyendo sobre toda la situación política, contribuían a determinar el desarrollo decisivo fuera también del radio específico de las relaciones entre Estado e iglesia. Y cómo el áspero conflicto relativo al problema del poder temporal condicionaba, antes y después de la toma de Roma, no sólo la política interna italiana, sino las líneas fundamentales de una evolución desequilibrada por el hecho de que fuerzas socio-políticas —conservadoras por su propia naturaleza— se enfrentaban al joven Estado nacional en posición, al menos desde sus inicios, directamente de aversión.[1]

Queda el hecho de que la iglesia durante toda la experiencia del reino laico, precisamente a causa del áspero conflicto con el Estado liberal, permaneció y quiso permanecer fuera de la dinámica de los poderes constitucionales. La complejidad y la violencia de su protesta facilitó —no obstante el texto del primer artículo del Estatuto, muy pronto superado— el surgimiento de un régimen de neto separatismo, que los liberales italianos no hubieran tenido la fuerza y tal vez ni siquiera la voluntad de imponerlo. En sustancia, entre 1848 y la caída del régimen liberal, si vemos las cosas en la perspectiva de la historia, Estado e iglesia paradójicamente colaboraron para despedazar los seculares sedimentos dejados en las diferentes partes de la península, en variadas formas por el Estado para afirmar su control sobre la iglesia *instrumentun regni;* e inversamente por el esfuerzo de la iglesia para obligar al Estado a las exigencias confesionales y a la concesión o permisión de importantes privilegios. Rechazando reconocer la legitimidad del nuevo orden de cosas y estigmatizándolo en conjunto, la iglesia recuperó su libertad espiritual. Excluida de toda participación inmediata en el juego de las instituciones italianas y liberada así de todo residuo de las opresoras responsabilidades temporales (que tanto la habían mortificado en el pasado), la iglesia renovaba su prestigio en una medida que superaba cualquiera estimación. Descargada de toda responsabilidad política sobre la vida de las instituciones, podía reco-

gerse en sí misma y prepararse para superar, en el mejor y más ventajoso de los modos, la crisis de su poder temporal. A su vez, el joven reino podía así plantear el juego de sus instituciones sin las peligrosas interferencias eclesiásticas, aunque debía tener presente siempre la fuerza y la autoridad de la iglesia, que conservaba su capital en Roma no obstante todo.

Por ello, al delinear un perfil histórico sumario de las instituciones del reino, la iglesia tenía que ser considerada presente, pero sólo como una importantísima fuerza externa a aquellas instituciones. También en los inicios del nuevo siglo, cuando la diatriba sobre el poder temporal aparecía ya vana y anacrónica y comenzaba a delinearse una progresiva intervención católica en la política italiana interna, dirigida a contrarrestar la avanzada socialista, no hubo ningún intento de ingreso de la iglesia en la dinámica de las instituciones. Los católicos entraban en la competencia política electoral bajo el signo y en apoyo del moderantismo liberal, para defender algunos valores e instituciones, pero sin esperanza ni perspectiva, incluso entre los más iluminados, y sin siquiera con el deseo de poner fin al régimen separatista. Por otra parte, ni los liberales moderados, que observaban la colaboración católica sobre el plano de la contingente política conservadora, renegaban de las bases del régimen surgido de la revolución liberal. Más tarde, en el tiempo de la decadencia externa del régimen liberal y de su evidente desintegración durante la guerra y en la posguerra, las iniciativas para meter nuevamente de alguna manera a la iglesia en el círculo formal de la vida de las instituciones encontraron una resistencia insuperable, en la que confluían, más o menos, todos los sectores políticos y que se acentuaban a derecha e izquierda, en el ámbito de la Corona y en el de la revolución social. Hasta lo último la iglesia estaba destinada así a quedar fuera, aunque en ambas partes de la barricada los ánimos parecían haber cambiado profundamente y muchas colaboraciones tácitas eran posibles. Tal era la situación de las cosas heredadas por el fascismo, situación que se expresaba todavía en la decidida resistencia del guardasellos Oviglio hacia las confusas e insistentes presiones de Mussolini en sentido más o menos conciliatorio.[2]

Lo que había quedado como utopía, aun en la extrema decadencia del Estado liberal, llegó a ser posible sólo cuando el Estado fascista, agobiado por su incapacidad para crear nuevas instituciones válidas y por un invencible sentimiento de debilidad e ilegitimidad, fue inducido a buscar de nuevo, en cierta medida, una integración y un soporte en el retorno a la fórmula perenne de la alianza entre trono y altar, aunque yendo más allá del proyecto que Alfredo Rocco ya había delineado en

abril de 1922: "De parte del Estado, la renuncia al viejo programa liberal del Estado laico, de la separación entre iglesia y Estado, del Estado indiferente en materia religiosa. De parte de la iglesia, renuncia a un proyecto de reforzamiento interno por su necesaria expansión externa."[3] Graves fueron los términos de la "conciliación"; un contrato en el que se había renunciado a algunos atributos indeclinables del Estado italiano, por obra de un gobierno que tenía la esperanza de hacer de la iglesia un instrumento de su política antiliberal.[4] Sin embargo, la iglesia —como se puede intuir en forma rápida y muy clara— haciéndose corresponsable de un determinado régimen, por bueno o malo que fuera, renunciaba a su vez a una cosa mucho más importante, es decir, al espléndido regalo que le hicieron los hombres del "resurgimiento": una completa libertad espiritual y moral frente al Estado y a los intereses transitorios y terrenales de sus gobiernos. Fue una gran ventura para la iglesia que la enormidad del error hitlerista, al lado del cual el fascismo se fue luego colocando, la empujara, oportunamente, hacia posiciones de virtual ruptura y de nueva protesta. Una protesta más bien adecuada a su antiguo y olvidado magisterio de libertad y no la protesta legitimista que por tantos años, con vacía y antihistórica violencia, se opuso a la Italia liberal.

Pero los trágicos acontecimientos de la guerra general, el terror stalinista, la caída del régimen (fascista) y la desintegración junto con éste del Estado italiano, colocaban a la iglesia frente a nuevas necesidades urgentes de compromiso político directo. Lejanos y dignos de recordarse, parecían ya los tiempos en los cuales la santa sede, segura bajo la sombra de la soberanía italiana, podía reunir todas las fuerzas para prepararse con serenidad para el cumplimiento de su misión en una nueva fase de la historia del mundo.

La amenaza era mortal contra todas las libertades y, en consecuencia, contra la libertad religiosa, por ello la iglesia que había reaccionado en el tiempo del terror hitlerista debería hacerlo ahora que su posición no era diferente frente al terror stalinista. En otros países de Occidente libre (por ejemplo en Estados Unidos), la solidez de las instituciones liberales y separatistas eximía a la iglesia, para su gran ventaja, de cualquier directo y abierto compromiso político. Sin embargo, frente al completo derrumbamiento de las instituciones italianas la iglesia se encontraba obligada a asumir, de nuevo, en la península responsabilidades políticas directas y de muy grave índole: como si fuera la responsabilidad de gobierno temporal, aunque disimulado de cualquier modo detrás de las renacientes estructuras formales del Estado italiano. Responsabilidades siempre gravosas, aunque en aquel momen-

to no del todo contraria al movimiento de la historia y a las necesidades de los tiempos. El compromiso político de conciliación entre la iglesia y el Estado fascista había renovado la santa alianza. El nuevo compromiso político, no claro aún y contradictorio bajo ciertos aspectos, contenía como núcleo la defensa, aunque involuntaria, y la renovación de las instituciones liberales y de las "libertades liberales", en cuyo cuadro la iglesia naturalmente veía en primer plano —no ya en forma exclusiva ni monopólica— la libertad religiosa. Las experiencias hitlerista y stalinista no habían carecido de eficacia también para la iglesia, en donde fermentaba ya la semilla del mensaje "giovanneo". Esto no quita que la directa implicación en los sucesos de la política interna italiana no tolerara todavía peligros renovados y pasividades de las que la iglesia podrá ser liberada el día de mañana y sólo gracias al "resurgimiento" definitivo en nuevas formas y con nuevas estructuras de un válido Estado liberal: segundo "resurgimiento" en el que la iglesia deberá pagar un pequeñísimo precio, una vez más en moneda del espurio poder temporal, a cambio de un enorme premio (una vez más) en términos de autoridad y libertad espiritual.

De este renovado compromiso de la iglesia en la vida política italiana, más bien en la vida de las instituciones italianas, vemos el signo simbólico del artículo 7 de la constitución de la república y el signo sustancial en la afirmación de un gran partido de gobierno respetuoso de la jerarquía católica. Todo el juego de las instituciones republicanas aparece entonces, desde este momento, condicionado y en parte desde el interior por la interferencia de la iglesia. La dinámica de los poderes republicanos, tanto en sus aspectos negativos como en los positivos, parecería incomprensible sin tomar en cuenta a este fundamental componente. La relación Estado e iglesia, después de la caída de la monarquía del "resurgimiento" llega a ser un capítulo, y uno de los más importantes, de la historia de la constitución de hecho, de la constitución "material", de la república.[5]

Es oportuno entonces en esta etapa del planteamiento volver hacia atrás para tener una comprensión más completa del problema y resumir el suceso que, a través de la época oscura de las tiranías extranjeras e internas había conducido, con grave daño para los intereses tanto religiosos como civiles, a un desastroso contraste entre la política del Estado de la iglesia y las aspiraciones a la unidad nacional italiana hasta el feliz epílogo de 20 de septiembre de 1870.

El problema de las relaciones entre Estado e iglesia, tan importante en cualquier tiempo y en cualquier país, tienen hoy una relevancia decisiva en Italia porque el jefe de la iglesia católica tiene su sede en

Roma, porque el partido italiano más fuerte es de observancia católica y porque el conflicto histórico que se refleja en el artículo 7 de la constitución, aunque virtualmente está superado, continúa, con sus residuos, enturbiando la vida nacional.

Es necesario volver muy atrás para entender el significado y el valor de las relaciones entre Estado e iglesia en Italia. La iglesia en el triste y turbio tiempo que siguió a la disolución del Imperio de Occidente y a las invasiones, contribuyó en gran parte a preparar las condiciones del "resurgimiento" urbano, preludio del admirable florecimiento comunal y fue en todos sentidos —en aquella época— una fuerza de libertad. Sin embargo, más tarde cuando comenzaron a aparecer en Italia los nuevos Estados territoriales y entre ellos los mayores manifestaron tendencias expansionistas que hubieran podido llegar a una parcial o completa unificación nacional, se delineó, como se ha apuntado, lo inconciliable del dominio temporal de los papas con el surgimiento —tambien sobre el plano político— de aquella nación italiana que sobre el plano cultural, era después de la nación griega, la más antigua de Europa.

Con razón o sin ella el soberano pontífice consideraba que no podría ejercer su ministerio si no era dentro del refugio de una soberanía temporal, y veía como un peligro para su poder, el surgimiento de cualquier Estado italiano con amplia base territorial. Los sufrimientos que manifestaron los italianos más representativos frente a esta hipoteca eclesiástica sobre la vida política de la península aparece ya entre los siglos XIII y XIV en las célebres invectivas de Dante Alighieri. Y dos siglos más tarde encuentra una expresión definitiva en la obra de Machiavelli. La muy católica República Veneciana, que la iglesia honraba con pompa sin igual en sus ceremonias públicas, ya había comenzado antes del siglo XII a elaborar una legislación precisa y rigurosa para excluir de sus consejos soberanos a cualquiera que ejerciera funciones religiosas o se encontrara ligado, aunque fuera por tercera persona, en la corte de Roma. La célebre polémica sostenida contra Roma por fray Paolo Sarpi (1552-1623) en defensa de la serenísima República Veneciana, quedará como un documento eternamente válido para la determinación de las fronteras entre la religión y la política, entre lo espiritual y lo temporal. No por acaso aquella legislación y aquella polémica maduraron en la libre república que, emergiendo precozmente del autonomismo medieval, había llegado a un conocimiento pleno sobre la soberanía del Estado. Concepto que con la caída del Imperio Romano parecía haberse disuelto.

Entre el Medievo y la Época Moderna, fueron numerosas las estruc-

turas políticas capaces de lograr la unificación de la península. Grandes comunes, señoríos, sobre todo la sabia República de San Marcos, que hacia la mitad del siglo XV con sus instituciones había conquistado un amplio prestigio y recibía frecuentes ofertas de sumisión espontánea. Sin embargo, llamando en su socorro al poder temporal, a su organización transnacional y a la fuerza de la fe católica, Roma lograba impedir cualquier tentativa de expansión y mantener un equilibrio frágil, haciendo de Italia la tierra prometida contra las invasiones. Paralizado por su particularismo, que alimentaba la fuerza de la iglesia, el país no lograba traducir en una organización política unitaria su precoz unidad cultural, y muy pronto se encontró humillado y oprimido por la fuerza de los países que habían logrado la unificación política, y en consecuencia, el poderío, gracias a sus ejércitos establecidos, a su administración centralizada, a sus grandes mercados internos y a la renovación de sus economías. Así se disolvía la civilización comunal itataliana, y venía a menos la independencia de los comunes y de los señoríos, mientras se iniciaba la época desastrosa de las dominaciones extranjeras durante la cual el país se corrompía y se empobrecía y decaía también la unidad cultural tan evidente ya en el siglo XIV.

Aquí no nos interesan las relaciones entre el Estado y la iglesia durante el largo periodo de las dominaciones extranjeras. Cuando éstas se atenuaron, después del Tratado de Aquisgrana (1748), el vasto movimiento reformador que penetró, en la segunda mitad del siglo XVIII, en la sociedad y las cortes italianas suscitó en un principio un conocimiento más amplio sobre las atribuciones irrenunciables del Estado frente a la iglesia. Vemos así afianzarse la voluntad de liberar al Estado de las injerencias eclesiásticas y el restablecimiento del límite entre lo temporal y lo espiritual. Este comportamiento, que ya se había manifestado con tanto y tan precoz vigor, en la República Veneciana, se generaliza en la segunda mitad del siglo XVIII.

> Se delinea en todos los Estados italianos de la mitad del siglo XVIII, una resuelta tendencia a poner fin a los inconvenientes que se habían venido manifestando por la amplitud de las concesiones hechas a la iglesia; tendencia fundada sobre la doctrina de las regalías, propugnada por Giannone. Y más bien, porque el Estado es hoy todavía confesional y ve en la iglesia un instrumento de gobierno, surge el sistema de las relaciones entre el Estado y la iglesia que sigue a los tiempos de íntima unión entre las dos potencias cuando sea prevaleciente la fuerza del Estado. Es decir, el sistema llamado jurisdiccionalista o regalista, en el que el Estado se reserva el derecho de regular las relaciones exteriores de la iglesia comprendida en su territorio, considerada como instituto nacional. Este sistema, que se

había aplicado con vigor en Venecia, y parcialmente en Piamonte bajo Vittorio Amedeo II, se afirma entonces especialmente en los reinos de la Italia meridional, en Toscana, en Lombardía y en los ducados de Parma y Módena. En tanto que en el Piamonte fue un intento por ampliar el dominio propio, y obligado por eso a apoyarse en el papado, debe en ese momento ir más lento contra el antiguo poder y ceder a las pretensiones eclesiásticas y jesuitas que agobian al Estado.[6]

Después del paréntesis francés y la restauración, los príncipes italianos, conscientes de su debilidad, buscan cada vez más apoyo en la iglesia. De esta manera se consolida la alianza contrarrevolucionaria y antinacional entre el trono y el altar. En este periodo viene a menos la intransigencia del poder civil frente a la intervención eclesiástica. A despecho de las ilusiones neogüelfas de 1848 queda en claro rápidamente que la revolución nacional italiana debe luchar contra dos potencias aliadas: el imperio austriaco, que ya ejerce un oscuro protectorado sobre los vacilantes principados italianos y gobierna las ricas provincias de la Lombardía y el Veneto, y la iglesia, a la cual la defensa del poder temporal la hace más enemiga que nunca de cualquier aspiración liberal y unitaria. Muy pronto quedó claro que la revolución nacional italiana no podrá contar ni con la ayuda ni con el consentimiento de la iglesia. Deberá luchar contra la iglesia.

Cuando el Piamonte, después de las desilusiones en 1849 mantiene en vigencia el estatuto concedido por Carlo Alberto y hace de él la bandera de la revolución nacional antiaustriaca y liberal, es obligado a enfrentar radicalmente el problema de la política eclesiástica.

Ya vimos cómo en 1848 habían sido aprobadas las leyes que emancipaban a los valdenses y a los hebreos y que prohibían a la Compañía de Jesús. En 1850 (más bien en los inicios del gran experimento liberal y renovador del conde Cavour), fracasada cualquier tentativa de acuerdo con el papa, eran aprobadas las leyes que anulaban la jurisdicción eclesiástica, el 9 de abril. Y el 25 de junio era aprobada la ley que imponía el consentimiento del gobierno para cualquier nueva adquisición de bienes por parte de las asociaciones eclesiásticas. Ya vimos cómo la reacción de la santa sede fue muy violenta. Entonces sucedió que el arzobispo de Turín, monseñor Franzoni, sin alterarse y utilizando las armas espirituales en defensa de los bienes temporales de la iglesia, no otorgó la extremaunción a Pietro di Santarosa, quien en

artículo de muerte no se había dignado renegar de su obra de diputado y de ministro: el gobierno, a su vez, como hemos visto no dudó en expulsar al arzobispo del reino. Poco después, como también hemos recordado en su momento, quedan anuladas las penas previstas para la observancia de las fiestas religiosas. En fin, aunque se respetaron las libertades de asociación, incluyendo las religiosas, fue anulada la personalidad jurídica a las asociaciones religiosas (salvo aquellas que se ocupaban de la instrucción, de la predicación o de asistencia), y a los entes eclesiásticos menores. Los bienes de las asociaciones disueltas fueron depositados en una caja eclesiástica que después de haber vendido los inmuebles, se destinaba a asegurar a los curatos un rédito mínimo cuando sus beneficios no eran suficientes.

El Piamonte, que veía llegar el conflicto decisivo con Roma, no podía permitir que las organizaciones religiosas conservaran en su territorio una fuerza económica excesiva y, en consecuencia, política. Después de la gran crisis de 1859, cuando la política piamontesa de unificación triunfó en la península, el problema de Roma (capital) y el final del gobierno temporal de los papas llegaba a ser grave.

En 1861, Cavour, en un histórico debate parlamentario, en tanto que confirmaba la necesidad de hacer de Roma la capital de Italia, ofrecía al papa instaurar un régimen de separación según la célebre fórmula "libre iglesia en libre Estado",[7] pero la intransigencia del papa obligaría a Italia a resolver el problema ocupando Roma en 1870 y reglamentando unilateralmente las relaciones con la santa sede por medio de la famosa ley del 13 de mayo de 1871, llamada de las "garantías".[8]

Fruto de un equilibrio profundo y de una audacia moderada por su sabiduría, aquella ley establecía un régimen plenamente conforme al espíritu y a las necesidades del nuevo Estado unitario y liberal. Al mismo tiempo se preocupaba por instaurar un estado de cosas tal que asegurara al mundo católico, al permitir en favor de la libertad del magistrado espiritual del pontífice, garantías más importantes en la realidad que aquellas que hasta entonces derivaban de la posesión de su frágil y pequeño Estado. Aunque la ley no reconocía ninguna soberanía territorial al papa, la ley le dejaba los palacios del Vaticano y del Laterano y la propiedad de Castel Gandolfo; le reconocía los honores debidos a los soberanos, comprendidas las precedencias de uso, y lo eximía de la jurisdicción penal italiana. Además, castigaba los atentados y las injurias contra el soberano pontífice al considerarlos como aten-

tados e injurias contra el rey. Acordaba para el cuerpo diplomático acreditado ante la santa sede las mismas garantías y prerrogativas reconocidas al cuerpo diplomático acreditado ante el rey. Permitía al soberano pontífice conservar sus cuerpos de tropa. Garantizaba la libertad absoluta de los cónclaves, comprometiéndose a conceder salvoconductos para los cardenales aunque estuvieran sometidos a sanciones penales. Garantizaba que ningún eclesiástico sería perseguido por participar en labores pontificias. Renunciaba al derecho de expulsar a cualquier eclesiástico que tuviera su oficina en Roma. Reconocía al papa la libertad en las comunicaciones, un servicio telegráfico propio y una valija diplomática. Le concedía una ayuda financiera importante. Además, el Estado renunciaba a algunos derechos y en modo particular al control sobre la publicación de nuevas leyes eclesiásticas y de las actividades religiosas en general. Renunciaba también al juramento de fidelidad de los obispos y al derecho de nombrarlos, función que en algunos territorios pertenecía al rey. Abandonaba la exigencia de otorgar previo consentimiento para la reunión de los concilios. Sólo las nóminas de beneficios eclesiásticos (pero no las oficinas desprovistas de beneficios) y los actos concernientes a los bienes de las personas eclesiásticas quedaban sujetas al control del gobierno.

Esta ley, epílogo de una lucha dura, en el curso de la cual la curia romana había empleado todos sus medios para impedir la unificación, era una de las manifestaciones más altas del espíritu liberal que había conducido a Italia hacia Roma, y era también el resultado de una sabia cautela política. En el momento de la victoria, la Italia liberal no sólo repudiaba cualquier pensamiento de represalia o de indemnización, sino que ofrecía al pontífice romano las condiciones de libertad y de privilegios, con los cuales en la realidad hasta entonces no se había jamás beneficiado. Ahora, para atentar contra la libertad del pontífice era necesario pasar sobre el "cuerpo" de Italia, garante de la independencia del supremo trabajo espiritual, como bien se vio durante el conflicto entre Bismark y la santa sede. Aunque la reacción de la iglesia fue en los primeros tiempos de una violencia extrema (al menos verbalmente), poco a poco la moderación de la ley de las garantías y de la política que expresaba aquella ley debía obtener sus frutos. Como se ha visto ya, al estudiar la historia de la vida política italiana hacia finales de siglo, el conflicto entre la iglesia y el Estado parecía entonces haber perdido su virulencia, y los católicos se preparaban para

ejercer sus derechos y para asumir sus deberes de ciudadanos. A principios del nuevo siglo ya se proyectaban alianzas políticas entre fuerzas del "resurgimiento" y católicos. El catolicismo militante aceptaba el nuevo orden de cosas y numerosos católicos, entre ellos los más sagaces, se daban cuenta de la inmensa ventaja que resultaba para la santa sede la pérdida del poder temporal y del forzado retorno de la actividad espiritual dentro de ciertos límites.[9]

En vísperas de la Primera Guerra Mundial todas las condiciones se habían alcanzado no sólo para una coexistencia pacífica entre la iglesia y el Estado, sino para un tácito compromiso. Las repetidas protestas pontificias, el rechazo persistente para aceptar la dotación anual y salir de los palacios sagrados, habían ya perdido todo su carácter dramático y toda convicción. Durante la gran guerra, aunque protestara el Estado pontificio, como era su deber, contra la "inútil matanza", los capellanes militares asistían a las tropas, se comportaban con patriotismo y demostraban así, con la existencia de un acuerdo implícito, que con su elasticidad ofrecían menores posibilidades de fricción que cualquier acuerdo formal. De hecho es imposible conciliar en forma satisfactoria sobre un plano formal los derechos del Estado moderno democrático, liberal y laico, con las pretensiones teocráticas irreductibles de la iglesia, consecuencia inevitable de la posesión exclusiva de la "verdad suprema" y de la investidura divina. El conflicto entre la democracia moderna y la estructura absoluta y jerarquizada de la iglesia, puede resolverse en la práctica si la iglesia sólo actúa como una asociación desprovista de poderes coercitivos, pero no cuando ella, dominando al Estado, quiera servirse de él como su brazo secular.

Esta forma de relaciones entre Estado e iglesia en Italia parecía que en un principio era adoptada por el fascismo. Al final del mes de octubre de 1927 era publicada en el boletín del Partido Nacional Fascista una nota oficial en la que se afirmaba que:

> Es evidente que para la Italia fascista está y estaba fuera de toda discusión un restablecimiento, *aunque en forma muy reducida,* del poder temporal suspendido en 1870 con inmensa ventaja —a nuestro entender— para el prestigio moral de la iglesia católica.

El filósofo del régimen, Giovanni Gentile, escribía en el *Corriere de la Sera,* el 16 de octubre de 1927:

> Tiene razón el *Osservatore Romano* de repetir que *el papa no puede ser capellán de ninguna potencia* y de sostener que para evitar la sospecha de que sea tal, *el único remedio posible es la de la disiden-*

cia abierta, clara, universalmente conocida. Tiene razón de denunciar todavía *la extrema necesidad de las protestas: necesidad tanto mayor cuanto más imprudentemente algunos periodistas italianos toman la ocasión de la política eclesiástica del gobierno para afirmar que se ha sanado la disidencia.* Y me permito observar que cuando el *Osservatore Romano* reivindica este derecho de protesta, confirma la verdad de mi tesis: que ayuda también a la santa sede la existencia evidente y reconocida de la disidencia.

Por otra parte, después de la "conciliación", en el mes de febrero de 1929, en la revista oficial *Gerarchia,* fundada por el mismo Mussolini, Antonio Bruers recordaba que

> La causa prevaleciente de la falta de unidad italiana, en el curso de los siglos, fue la necesidad para la iglesia de no suscitar en las otras naciones católicas la sospecha de que un Estado italiano grande, sólido y compacto, pudiera inducir para el propio provecho material, en el centro del catolicismo mismo, el prestigio espiritual de la iglesia.

En la misma revista, en el mes de febrero de 1929, el eminente historiador fascista Gioacchino Volpe, comentando la "conciliación" declaraba:

> ¿Quién puede pensar que el Estado dejará a la iglesia como árbitro de la capacidad civil y profesional de los ciudadanos? ¿Qué acaso eso permitirá medir todos los valores de la vida con el metro que el catolicismo, por cuanto religión de Estado, pueda ofrecer? ¿Qué acaso querrá ser la Luna o el Sol que ilumina la iglesia? ¿Qué acaso eso se reducirá a ser el brazo, mientras debiera ser también el alma y el espíritu, autogenerador de los valores morales? ¿Quién prohibirá o dejará de prohibir a los filósofos, también a aquéllos de sus escuelas, de filosofar en manera diferente de la filosofía de la iglesia? ¿Quién impondrá a los historiadores, a los maestros de historia y a los escritores de los textos escolares atenerse a la explicación trascendente mejor que a la explicación humana de los hechos humanos, aunque ésta deje abierto el camino para otra explicación superior? ¿Quién llevará la confusión a las escuelas medias superiores, introduciendo una enseñanza dogmática de la religión, conciliada mal con otras enseñanzas?

Estas citas bastan para demostrar que también el ambiente intelectual fascista, y no sólo la oposición, se manifestó inquieto y desconcertado frente a la conclusión de los Pactos Lateranenses (tratado, concordato, convenciones financieras) y frente a la grave abdicación del Estado en favor de la iglesia. Abdicación gratuita por otra parte, si se tiene en cuenta la feliz sistematización de hecho a que se había

llegado, sobre la base de la ley de las garantías no obstante la violencia inicial de las protestas católicas.[10]

El concordato tiene una importancia mayor que el tratado, y la iglesia no sin razón, quiso ligar indisolublemente los dos pactos. El tratado restablece de modo solamente simbólico el poder temporal de los papas sobre la disponibilidad de los palacios sagrados, siempre respetada y garantizada sin reservas por el Estado italiano y ahora protegida por el título jurídico de la soberanía. Además, Italia reconoce a la santa sede la plena propiedad de numerosos edificios para el culto, exentos de impuestos y contribuciones, no obstante que se encontraran en territorio italiano. Completa el tratado una convención financiera, que obliga a Italia entregar a la santa sede la dotación anual acordada en las leyes de las garantías y cuyo pago está previsto jurídicamente. El reconocimiento de la soberanía temporal del papa y la contribución de casi dos billones de liras no devaluadas, no tienen, sin embargo, una importancia decisiva. De cualquier manera, el tratado también revelaba ya el espíritu del conjunto de los acuerdos, en el cual las inmensas concesiones hechas por el Estado resultan del todo carentes de contrapartida *para el Estado*. Revela, asimismo, la verdadera sustancia de la transacción y el verdadero carácter de la contrapartida, o sea, la búsqueda de apoyo político que hace un régimen, el cual a pesar de toda su potencia formal se siente aislado, en alguna medida, en el seno de la nación.

Sin embargo, al mismo tiempo y por la misma razón podemos decir que el tratado ya revelaba una pesada hipoteca inscrita sobre la iglesia, que la comprometía gravemente en la política interna italiana.[11] En realidad para afirmar la personalidad de derecho internacional de la santa sede, la reconstitución de un reino temporal era superflua del todo, admitiendo que la personalidad internacional puede ser independiente del territorio.[12]

El concordato admite en favor de la iglesia privilegios tales como la disminución sustancial de la soberanía del Estado; exención del servicio militar para los religiosos y en caso de movilización general, su asignación en cuerpos de no combatientes; régimen particular para los eclesiásticos sujetos a arresto, con la obligación por parte del ministerio público de informar del arresto del diocesano ordinario; imposibilidad para el Estado de controlar la gestión de los bienes pertenecientes a las instituciones eclesiásticas; atribución de personalidad jurídica para

todas las asociaciones religiosas; prohibición de requisar y ocupar los edificios abiertos al culto y subordinación a condiciones particulares de cualquier intervención de la autoridad del Estado en el interior de estos edificios; obligación del Estado de impedir dentro de Roma, declarada ciudad santa, cualquier manifestación contraria a esta disposición; adopción, como fiestas nacionales, de los días festivos establecidos por la iglesia; organización de la asistencia religiosa en el ejército a través de un cuerpo de capellanes militantes; reconocimiento de títulos de nobleza y distinciones conferidas por el soberano pontífice; reconocimiento de las organizaciones para la propaganda, siempre que no estén constituidas para finalidades políticas; prohibición al Estado de emplear como funcionarios para atender al público, a eclesiásticos castigados con la censura; prohibición para emplear sacerdotes sin el consentimiento del obispo; renuncia del Estado para intervenir en el nombramiento de los obispos; abolición del *exequator* y del *placet;* reconocimiento del valor jurídico del matrimonio religioso celebrado según el rito canónico, y atribución de competencia por causas de nulidad y de dispensa matrimonial a los tribunales eclesiásticos, cuyas sentencias llegan a ser ejecutivas por la magistratura civil; obligación del Estado para organizar la instrucción religiosa en las escuelas secundarias y reconocer los diplomas concedidos por la universidad católica que, sin embargo, dependerá exclusivamente de la santa sede sin injerencia alguna de las autoridades escolares italianas. Como se ve, se trata de un conjunto de disposiciones que, consideradas en la plenitud de su significado, subordinan en gran medida la autoridad civil a la autoridad religiosa.

Gracias al concordato, la iglesia obtiene sobre todo la posibilidad de reconstituir aquella vasta "situación de manos muertas" que había sido uno de los grandes obstáculos para lograr el renacimiento de la vida económica italiana y liberar a la sociedad italiana del control clerical; aquellas "manos muertas vastas" que habían constituido el instrumento de la intervención fuerte de la iglesia en todos los ámbitos de la vida del país. Además, la organización eclesiástica escapa a todo control eficaz por parte de las autoridades civiles. Por el contrario, el Estado pone su brazo secular al servicio de la eficacia de las sanciones decididas por la iglesia para consolidar su disciplina interna. El eclesiástico, que en un conflicto entre el Estado y la iglesia defienda el punto de vista del Estado, será castigado por la censura y en consecuencia excluido de todo empleo público. El control de la enseñanza universitaria escapa al Estado, mientras que las escuelas secundarias públicas admiten a un profesor de instrucción religiosa que puede llegar a ser, en ciertas circuns-

tancias, su contralor. En fin, toda vida familiar, que en Italia tiene una gran importancia, cae prácticamente bajo el control de las autoridades eclesiásticas, mediante las disposiciones sobre el matrimonio.

Estas concesiones tampoco tienen una apreciable contrapartida en favor del Estado. No es en favor del Estado el apoyo al régimen previo a los plebiscistos rituales destinados a convalidar su legitimidad democrática.[13] Las únicas disposiciones de cierta importancia en favor del Estado son el juramento de fidelidad de los obispos al rey y al gobierno, con el compromiso de no participar en maquinaciones contra el Estado y no permitir participar en ellos a los eclesiásticos. Disposiciones que constituyen, en parte, algo superfluo y hasta un anacronismo, y que además estaban desprovistas de sanciones. En línea de principio, el juramento de fidelidad de los obispos es contrario a la naturaleza del ministerio espiritual de la iglesia, más de lo que lo fueron las instituciones abolidas por el *exequatur* y por el *placet,* que constituían un control externo, pero no un vínculo de conciencia. Empero, en la práctica, el juramento no tiene mayor importancia ya que, en caso de conflicto, un obispo nunca pensará que los vínculos que provienen del concordato en favor del Estado prevalezcan sobre aquellos impuestos a su conciencia por los imperativos religiosos y por la disciplina eclesiástica. Vínculos para cuya observancia, por otra parte, el Estado tiene el recurso de las sanciones. La obligación para todos los eclesiásticos de no militar y no inscribirse en un partido político, tiene todavía un significado menor, y su banalidad será evidente en cuanto la iglesia se comprometa directamente en la lucha política, convirtiéndose ella misma en un partido político.

Estos acuerdos anacrónicos podrían resultar, luego del análisis histórico, un error grave, una imprudencia y un peligro para ambas partes.

Sólo la posición firme y valiente, aunque no intransigente, tomada por el Vaticano, a partir de cierto momento, contra el hitlerismo y al mismo tiempo contra el fascismo, y la ruptura oportuna de la alianza renovadora entre el poder y el altar, como vimos, permitió a la iglesia evitar, por el momento, las consecuencias (que pudieron ser catastróficas) de su arriesgada participación en las responsabilidades políticas.

Es manifiesta la imposibilidad para conciliar la situación de la igle-

sia, como resulta del concordato, con la constitución de la república laica, anticonfesional y democrática. Toda la constitución republicana descansa sobre el principio de la ilegitimidad de cualquier poder que no provenga de la voluntad popular libremente expresada a través del sufragio universal. Además, la constitución consagra el principio de la igualdad absoluta de todos los ciudadanos sin importar sus convicciones religiosas. La virtual sumisión de Italia ante el Vaticano, como consecuencia del principio teocrático implícitamente contenido en el concordato, contradice los principios fundamentales y las declaraciones de los derechos consagrados en la constitución. Sobre el plano jurídico, la instauración de una república confesional en Italia es posible, entonces, sólo a través de la reforma o derogación de la constitución. Si la constitución es respetada y aplicada, el concordato es eficaz en muchas de sus partes, pero queda desposeído de su contenido teocrático y temporal.

En definitiva, el problema no será resuelto mediante sutilezas jurídicas, sino a través de la evolución histórica y como consecuencia del cambio del equilibrio político interno e internacional. Sin embargo es necesario, todavía, admitir que el artículo 7 de la constitución, ambiguo e indescifrable, se presta a especulaciones útiles.[14] El artículo 7 se inicia con una afirmación de carácter netamente separatista: "El Estado y la iglesia católica son, cada uno en su propio orden, independientes y soberanos." Entonces, ninguna intervención del Estado en el orden de la iglesia, es decir, en el dominio espiritual, está autorizada por la constitución. Y, recíprocamente, toda intervención de la iglesia en el dominio temporal está excluida. Será ilegítimo, por parte del Estado, exigir el juramento de fidelidad de los obispos; pero también será ilegítimo el monopolio eclesiástico sobre la institución civil de la familia, sobre el privilegio eclesiástico, sobre la garantía acordada a "las manos muertas" religiosas, sobre los privilegios de jurisdicción, etcétera.

Sin embargo, en el encabezado el artículo 7 se agrega que sus relaciones son reguladas por los Pactos Lateranenses. Las modificaciones de las convenciones aceptadas por las dos partes no exigen el procedimiento de revisión constitucional. Una formulación tan impropia, equívoca, confusa, estaba destinada a suscitar las más graves controversias interpretativas. El encabezado ¿se refiere —como parece literalmente— *a los pactos,* instrumentos de derecho internacional, o a las normas *internas* de actuación de los pactos? Sin embargo, ¿cómo —en el primer caso— puede tener relevancia un artículo de la constitución frente a una posición de derecho internacional? ¿No es obvio que un pacto internacional no pueda *en cualquier caso* ser "modificado" sino me-

diante el acuerdo de los contratantes? Y si en vez de esto el artículo 7 se refiere, con impropia decisión, a las normas internas de actuación ¿cuál es su alcance? ¿Pretende decir que tales normas derogan, sin más, a la constitución? Pero, si lo quería decir, ¿por qué no lo ha dicho? ¿Cómo admitir que aquella fórmula oscura contenga tan enorme derogación de la constitución en materia que compete a la soberanía interna y externa, a los principios fundamentales y a los mismos derechos inviolables? ¿Prevalecen, entonces, las normas de derecho interno concordatarias sobre la constitución o la constitución prevalece sobre aquéllas? En otras palabras, ¿la constitución tiene vigencia sólo ahí en donde no es modificada o derogada por las normas concordatadas? O bien, ¿tiene plena vigencia y consecuentemente modifica y deroga automáticamente las normas concordadas? y ¿la garantía eventual contenida en el encabezado para limitar constitucionalmente la licitud de las modificaciones a las normas (internas) aplicables al concordato se refiere únicamente a *ulteriores* y eventuales modificaciones previstas por el legislador italiano y no a aquéllas introducidas por la entrada en vigor de la constitución? En el segundo caso una norma de aplicación del concordato previa a la constitución e inconciliable con la constitución sería impugnable ante la corte constitucional, pero no en el primer caso. Y en el primer caso quedaría por ver si es admitida y válida la curiosa formulación, implícita en el artículo 7, de que la garantía de la norma concordataria debería ser obtenida con un argumento *a contrario*.[15] En verdad, la única cosa que emerge con claridad del primer renglón del artículo 7 es que no se deben equiparar los pactos (¿o las normas de aplicación de los pactos?) con las normas constitucionales, en virtud de que una hipótesis de modificación sin procedimiento de revisión constitucional es contemplada explícitamente.

Lo cierto es que el artículo 7, en su ambigüedad prevista, recuerda ciertos contratos redactados mal, a propósito, por hábiles contratantes de mala fe; en los que cada uno al no encontrarse en la situación de imponer totalmente su voluntad, prefiere replegarse sobre fórmulas inciertas y equívocas, con la esperanza de poder, en el futuro, interpretarlas en su provecho. La ola de liberalismo que se había difundido por el país al día siguiente de la caída del régimen había hecho imposible la consagración explícita del carácter confesional de la nueva república y su explícita subordinación a la teocracia. Es ahí donde está el origen de la declaración separatista del artículo 7. Además, la iglesia no había tenido tiempo para acoger bajo su bandera política a toda la Italia antistalinista (como lo logró hacer, durante algún tiempo, más tarde) y no hubiera estado en posibilidad de lograr en la

constitución una mención cualquiera de los Pactos Lateranenses, sin el concurso de los comunistas; concurso que éstos no hubieran podido dar a una fórmula abiertamente teocrática, aunque de hecho no se interesaban en los valores del Estado laico liberal y más bien se preocupaban por retrasar la batalla abierta contra el catolicismo; batalla que podía significar —y significó— su exclusión del gobierno y, en consecuencia, el fracaso del Estado desde adentro. Así nació el artículo 7, cuya ambigüedad debía permitir múltiples interpretaciones, según las circunstancias políticas.

El artículo 7, más allá de su contenido específico en cuanto al Estado y la iglesia, es el documento producto de una atmósfera malsana que, bajo muchos aspectos, no ha sido disipada todavía. El artículo 7 subraya la superioridad de los intereses de las burocracias de los partidos sobre los de la nación y la complicidad de algunas de esas burocracias, al menos de aquella democristiana y de la comunista, en favor de un sistema favorable a sus directos intereses, aunque humillantes para el Estado y peligrosos para la iglesia. La sinceridad de la lucha política en Italia, después de la caída del fascismo, ha encontrado siempre un límite en esta solidaridad secreta, que se opone a la instauración de una democracia más auténtica en detrimento de las oligarquías partidistas.

Hasta hoy, en su conjunto, los pactos de Laterano han prevalecido sobre la constitución, y en esta materia la magistratura ordinaria así como la corte constitucional, valientes en otras ocasiones, han demostrado gran timidez. Por otra parte, es necesario no olvidar que la constitución escrita ha llegado a ser, en cierta medida, una realidad en la vida italiana únicamente después de que entró en funciones el tribunal constitucional, y con cuánta lentitud y fatiga está emergiendo la soberanía del tercer poder. Además, la justificada repugnancia de muchos italianos hacia el stalinismo los había inducido y casi obligado a renunciar sus más profundas convicciones para hacer del catolicismo político un baluarte defensivo, tarea a la que en aquel momento ninguna otra fuerza organizada en el país aparecía más idónea. Tiempo más tarde la perspectiva del peligro teocrático indujo a numerosos italianos, de espíritu liberal antistalinista, a votar por los comunistas o por sus fieles aliados socialistas. Así se diseñaba una carta política del país del todo irreal, y la lucha política se polarizaba alrededor de dos banderas, ninguna de las cuales expresaba la genuina orientación política de una efectiva mayoría: Italia no es un país ni de comunistas ni de clericales. El escepticismo y el buen sentido favorecen más bien las posiciones laicas o centristas. Y esto es tan cierto que los comunistas

tuvieron que cubrirse con la legalidad y la ortodoxia democrática, limitándose, al menos en apariencia, a una tranquila actividad socialdemocrática y evitando lo más posible actitudes revolucionarias. Mientras tanto, el catolicismo político obtuvo sus éxitos más grandes sólo gracias a las concesiones moderadas y laicas bajo muchos aspectos de De Gasperi, y entró virtualmente en crisis en cuanto se disolvió el régimen degasperiano.

Entre las muchas incertidumbres que contiene la política interna italiana, las más graves y profundas derivan, sin lugar a dudas, de las relaciones entre Estado e iglesia y que condicionan todos los aspectos de la vida nacional. Hoy, la iglesia invade la política y la administración italianas; muchas palancas del mando administrativo y financiero han pasado a sus manos; la ampliación de sus propiedades muebles e inmuebles es impresionante, muy dañina y hasta peligrosa. Sin embargo, estamos lejos de la definitiva instauración en Italia de un Estado confesional. Los sentimientos laicos y liberales del "resurgimiento" todavía viven en las *élites* conscientes. Por otra parte, existe en la misma iglesia, junto con las corrientes integristas y teocráticas un movimiento proveniente de aquellos quienes advirtieron el inmenso peligro que correría la iglesia si no lograba rápidamente liberarse de toda inmediata responsabilidad política.

Muchos italianos de militante fe católica y también algunos de los más conscientes y abiertos eclesiásticos comenzaron a darse cuenta de las consecuencias ruinosas que la insistencia de la iglesia en el compromiso político y la amplia interferencia en la vida temporal ya habían generado e inevitablemente seguirían generando. Llega a ser más claro hoy en día a los ojos de todos los católicos, animados por un sincero sentimiento religioso y no por un fanatismo político, cómo el inmenso beneficio que la iglesia obtuvo como consecuencia de su liberación forzada por los compromisos de la soberanía popular serían inevitablemente disueltos y perdidos si la iglesia no lograba recuperar aquella feliz libertad que el régimen liberal le había dado al reconducirla dentro de los límites de la actividad espiritual. El renacimiento del sentimiento religioso, unido al florecimiento de la asociación católica, fenómenos tan genuinos y evidentes en la última fase del régimen liberal y consecuentes de la política liberal tolerante y separatista, parecen expuestos a un grave peligro como consecuencia del "resurgimiento" de la máscara temporal de la iglesia. Por otra parte, también las excepcionales circunstancias políticas que ocurrieron antes del concordato, luego el artículo 7, y la confluencia de tantos italianos no clericales bajo la bandera de la democracia cristiana, se están agotando.

Las condiciones (del régimen) que condujeron a Mussolini al concordato pertenecen a la prehistoria de la Italia moderna. El terror stalinista ha terminado y toda la constelación internacional se viene transformando. El eco del muy breve reinado del papa Giovanni no se ha apagado: el mensaje *giovanneo* no se ha perdido.[16] La guerra fría entre la Rusia soviética y el Occidente rearmado sigue, aunque una coalición tal vez no esté descartada, ya que siguen emergiendo importantes intereses comunes entre rusos y norteamericanos, tales como para justificar más bien una alianza que una guerra. El nuevo florecimiento de la economía italiana, la casi completa superación de las dificultades económicas de la posguerra, la evolución del Partido Socialista que se ha separado de los comunistas y ha abierto una colaboración gubernamental problemática con la democracia cristiana. He aquí un conjunto de datos políticos que hacen pensar que en un tiempo, tal vez menos remoto del que muchos creen, todo el problema de las relaciones entre Estado e iglesia en Italia deberá ser reconsiderado y resuelto nuevamente, en beneficio de una y otra partes en el cuadro de la civilización liberal. La artificiosa mayoría clerical que ha dado a la iglesia el predominio político en Italia y que en conjunto la ha obligado a asumir el grave peso de tal predominio, ha venido a menos.

La conversión de los socialistas y su retorno al "área democrática" y a la política gubernamental probablemente contribuirá, en el caso de que persista una favorable evolución internacional, a determinar, antes o después, un replanteamiento y hasta una crisis en el campo comunista. De hecho, tanto el totalitarismo disimulado cuanto a la factibilidad táctica del comunismo *toglittiano* no tienen más perspectivas de éxito en la nueva situación. Si los comunistas no quieren quedar condenados eternamente a una posición estéril, deberán antes o después, como sus vecinos socialistas, aceptar sin reservas la constitución de la república con sus premisas neocapitalistas y con todo el sistema de garantías liberales, y proceder a revisar sus estructuras organizativas e ideológicas tan profunda y radicalmente como para disipar cualquier huella de la inmensa y fundada alarma suscitada por la política de su partido en la época del terror stalinista. Cuando estas condiciones estén maduras, la mayoría política de los italianos se revelará como es en realidad: una mayoría política cercana a las tradiciones laicas del liberalismo del "resurgimiento" y no a los desarrollos del clericalismo político de la posguerra; y, en definitiva, será inconciliable cualquier directa o indirecta subordinación de la república democrática italiana a la teocracia romana.

NOTAS

[1] Así sintetiza la situación de aquel periodo Jemolo, A. C., *Chiesa e Stato in Italia dal Risorgimento ad oggi*, Torino, Einaudi, 1955, p. 9: "En la iglesia católica de la segunda mitad del siglo XIX en adelante se puede constatar que no hay en el interior controversias ideológicas, ni luchas, sino un progreso continuo de la tendencia centralizadora y el establecimiento de una severa disciplina siempre más acentuada; a su vez, al exterior, se pueden constatar ásperas fricciones con los Estados y con los partidos que seguían ideologías contrarias al catolicismo y ya afianzadas en los países católicos durante el curso del setecientos". Sobre los orígenes del choque del resurgimiento entre Estado e iglesia y sobre sus consecuencias, *cfr.*, Catalano, F., "Il moto nazional-liberale e la crisi della chiesa nel 1859", en *Società*, XVI, 6.

[2] Sobre este punto véase la obra, rica en documentación de Margiotta Broglio, F., *Italia e santa sede dalla grande guerra alla conciliazione*, Bari, Laterza, 1966, pp. 124-131. Concluye el autor: "No parece... se pueda negar, en definitiva, una continuidad de la política eclesiástica italiana desde la gran guerra hasta finales de 1924 —caracterizada por un progresivo acercamiento de la santa sede y de los gobiernos, que prescindía de las soluciones de la problemática jurídica-política de fondo y se manifestaba superiormente sobre el plano de los entendimientos preventivos y de la acción ordinaria de gobierno—, ni se pueden fácilmente superar las dudas que surgen de la calificación fascista —si no funcionalmente o por exigencias de simple referencia cronológica— sobre legislación eclesiástica preconcordataria. Ni fascistas —en el sentido más restringido del término y bajo ciertos perfiles— fueron en sustancia, la solución de la cuestión romana y la reglamentación de los pactos de la posición y de la vida de la organización eclesiástica católica en Italia que, en último análisis, venían a aplicarse instancias y postulados de neto origen nacionalista y clérico-fascista, muy lejanos de aquellos que habían profundizado sus raíces en el intervencionismo de izquierda y en el sindicalismo revolucionario". (*Vid.* pp. 256-257.) Más que soluciones "fascistas" (este último es muy equívoco y contradictorio) podemos, sin embargo, llamarlas soluciones de régimen, en cuanto están inspiradas en el prevalecimiento de los intereses contingentes del régimen (causa del giro del fascismo en dirección clérico-nacionalista) sobre el interés del Estado y contra los planteamientos que todavía prevalecen en los inicios del fascismo.

[3] *Cfr.*, Rocco, A., "Chiesa e Stato", en *Il Resto del Carlino*, 4 de abril de 1922.

[4] Jemolo, A.C., *op. cit.*, p. 379, comenta: "El concordato representa la desaparición formal de una disidencia compuesta ya en los hechos. En realidad, los más cultos tienen la sensación de que los acuerdos lateranenses valen no por lo que liquidan del pasado sino más bien por eso que comprometen para el futuro." Y, esto, decimos nosotros, es el aspecto grave y negativo.

[5] Sobre la posición del Estado y de la iglesia en referencia a la evolución del régimen del Estatuto Albertino, véanse los trabajos fundamentales: Minghetti, M., *Stato e Chiesa*, Milano, Hoepli, 1878; Salvatorelli, L., *Chiesa e Stato dalla rivoluzione francese ad oggi*, Firenze, Nouva Italia, 1955; Jemolo, A. C., *Chiessa e Stato in Italia da risorgimento ad oggi, op. cit.*

[6] Solmi, A., *Storia del diritto italiano,* Milano, S.E.L., 1930, pp. 862-863.

[7] Era la sesión desarrollada en la cámara el 27 de marzo, en la que Cavour se dirigía al santo padre con vibrantes pero firmes conceptos: "Santo padre, el poder temporal para usted no es ya una garantía de independencia; renunciad a él y nosotros os daremos aquella libertad que habéis requerido en vano desde hace tres siglos a todas las grandes potencias católicas. De esta libertad ustedes han buscado arrancar algunas porciones por medio de concordatos, por las que ustedes, santo padre, se habían obligado a conceder como compensación, algunos privilegios, mejor dicho, peor que privilegios, o sea, conceder el uso de las armas espirituales a las potencias temporales que con ustedes acordaban un poco de libertad. Y bien, aquello que ustedes jamás han podido obtener de aquellas potencias que se enorgullecían de ser vuestros aliados y vuestros hijos devotos, nosotros venimos a ofrecérselo en toda su plenitud. Nosotros estamos listos a proclamar en Italia este gran principio: libre iglesia en libre Estado."

Para Cavour, este importantísimo principio no podía faltar en el sistema general de libertades propugnado ardientemente por él. De esta manera, en la sesión decía: "Nosotros creemos que se debe introducir el sistema de libertad en todas las partes de la sociedad religiosa y civil; nosotros queremos la libertad económica; nosotros queremos la libertad administrativa; nosotros queremos todas las libertades políticas compatibles con el mantenimiento del orden público y, por consecuencia, en este orden de cosas nosotros creemos necesaria la armonía del edificio que queremos levantar; que el principio de libertad sea aplicado en las relaciones de la iglesia y del Estado."

[8] Entre la proclamación del reino de Italia y la toma de Roma por parte del ejército italiano se tuvieron en materia de relaciones iglesia-Estado, la convención de septiembre de 1864 (en la que Italia se comprometía, después del retiro de las tropas francesas de Roma, a defender los restos del Estado pontificio en contra de cualquier ataque externo; aunque la convención entraría en vigor únicamente cuando se diera la transferencia de la capital, de Torino a otra ciudad), además de otras reformas ulteriores; así, el matrimonio religioso no produce ya ningún efecto en las relaciones civiles, se produce la confiscación de muchas sedes de las corporaciones religiosas, además de la supresión de otras asociaciones religiosas; los entes que sobreviven no pueden ya poseer bienes inmuebles con excepción de sus propias sedes; son abolidas las capellanías militares (cuyos titulares regresarán a desarrollar una importante misión en los tiempos de la Primera Guerra Mundial), y se exonera a los clérigos del servicio militar.

[9] Para tener un cuadro detallado de las causas que produjeron en los años próximos al final del siglo XIX y principio del XX, el cambio ideológico y psicológico de las posiciones recíprocas del Estado y de la iglesia, véase el libro clásico citado ya varias veces de Spadolini, G., *Giolitti e i cattolici,* Firenze, Le Monnier, 1960. Sobre los problemas técnicos específicos sin solución se detallan en Jemolo, A.C., *op. cit.*, pp. 125-126: "Por cuanto que ya en los inicios del novecientos parecía lograda una cierta estabilidad en las relaciones Estado-iglesia, todavía quedaban pendientes los siguientes problemas: instrucción religiosa en las escuelas del Estado e inspección gubernamental o igualdad en las escuelas libres; injerencia clerical en los asuntos jurídicos dirigidos a asegurar un patrimonio a las congregaciones religiosas no reconocidas por el Estado; transformación a fondo de las confraternidades o limitación de la actividad de este instituto que substraía, de hecho, al gobierno eclesiástico capitales todavía considerables en relación a los tiempos; condición de igualdad o de inferioridad en la nueva legislación social para los organismos cooperativas, bancos o cajas para préstamos, o asociaciones obreras-confesionales frente

a los otros; posibilitar al menos, mediante leyes sobre cooperativas o consejos económicos y órganos consultivos del Estado en materia de trabajo, nuevas conquistas católicas dentro del Estado, por caminos nuevos del todo; tal vez, también, precedencia obligatoria del matrimonio civil sobre el religioso, que todavía era bandera agitada por los partidos de izquierda."

[10] La conciliación tácita que parecía delinearse a principios de siglo era exactamente la opuesta a la conciliación intentada más tarde y concluida por Mussolini. Con cuánto dolor, las mejores fuerzas de derivación "resurgimental" presentes en el fascismo, tuvieron que constatar la alianza "resurgiente" entre trono y altar, entre clericalismo y conservadurismo reaccionario. Esto emerge con claridad del cuadro trazado por Volpe sobre sus (frustradas) esperanzas y de otros fascistas: "El laicismo liquidaba la mentalidad abstractamente racionalista, anticlerical y jacobina; la iglesia reconocía, al menos tácitamente, ciertas posiciones logradas por el laicismo como tal y como organización nacional. El hecho era particularmente importante para Italia, dada la antigua posición del papado en la península y su hostil comportamiento hacia la unidad nacional después de 1849. Así se realizó, con ventajas para la iglesia y para el Estado algo de eso que se esperaba *ab antiquo* de la espiritualización la iglesia misma. Era evidente que si el catolicismo italiano se hubiera desecho de más escoria clerical y terrena, hubiera estado más acorde con los reclamos de la nación italiana y viceversa. Su espiritualización es una cosa sola con su humanización y, en los límites permitidos por su naturaleza, nacionalización." (Volpe, G., *L'Italia in cammino,* Milano, Treves, 1927, p. 111.)

[11] "La alianza táctica, aunque no era un parentesco espiritual entre clericalismo y fascismo, ha ocurrido también en Italia. Ciertamente, el partido popular italiano quería reconciliar al catolicismo con la reforma social. Don Sturzo ejercía una influencia creciente en los días que precedieron la marcha sobre Roma. Pero cuando Mussolini se afianzó sólidamente, la iglesia católica prefirió concluir con éste un concordato, y pedir el exilio de Sturzo... Los elementos anticlericales del partido se opusieron violentamente. Sin embargo, Mussolini obtenía así el apoyo de la iglesia, y la iglesia, el apoyo de Mussolini." (*Cfr.* Friedrich, *op. cit.,* p. 453.)

[12] *Cfr.,* por ejemplo, Monaco, R., *Manuale di diritto internazionale pubblico,* Torino, UTET, 1960, p. 175 y ss.

[13] El problema de la legitimación del poder queda siempre como una de las apreciadas condiciones prácticas del poder, tal como había advertido Mosca a propósito de la fórmula política y tal como lo había intentado profundizar Ferrero, *Potere,* Milano, Comunità, 1959, nueva edición.

[14] Los trabajos preparativos del artículo 7 han sido recopilados y comentados por Capitini y por Lacaita (*Atti della costituente sull'art. 7,* bajo el cuidado de Capitini y Lacaita, Manduria, 1960). Se ha hecho notar que la resta de los votos comunistas deja en mayoría, aunque mínima, a los constituyentes favorables al artículo 7. Pero deducir de ello que el voto comunista no fue determinante parece excesivo. Algunos de los votos a favor hubieran sido, muy probablemente, contrarios si contrario hubiese sido el voto comunista. Y, seguramente, en tal hipótesis no se hubieran dado tantas ausencias como se registraron en el recinto. Es menos convincente la tesis (de Capitini y de Lacaita) de que ciertos votos contrarios hubieran sido probablemente a favor si los comunistas hubieran votado en contra. Existe un antecedente: durante el enfrentamiento entre tendencias confesionales y tendencias laicas sobre la indisolubilidad del matrimonio, el voto comunista fue determinante para la victoria de las tendencias laicas.

Los trabajos preparatorios fueron muy confusos. La mayoría católica negó la constitucionalización de los pactos, afirmó que se quería poner sólo una norma sobre la producción (Dossetti, vol. III, doc. LXX, 21 de marzo, 2327; Jacini, vol. III, doc. LXII, 14 de marzo, p. 2109 y ss., esp. 2113) y dejó que fuera rechazada una enmienda de los derechos (presentada por el honorable Patricolo, vol. III, doc. LXXV, p. 2147 y ss., y esp. 2449) que tendía precisamente a dar valor constitucional expreso a los pactos (*Id.*, 2483; para la abstención del grupo democristiano, ver también la declaración del voto de Gronchi, *Ibid.*). Las minorías laicas, en cambio, hablaron de envío "receptivo" (Calamandrei, vol. III, doc. LXIX, 4 de marzo, p. 1749) y de "constitucionalización por transparencia" (*ibidem;* ver también *id.*, doc. LIXX, 20 de marzo, p. 2285; Marchesi, doc. LXII, 14 de marzo, p. 2101-5, esp. 2103-4; Croce, vol. LVIII, p. 2006, 11 de marzo. Para la improvisada conversión comunista, ver la declaración del voto de Togliatti (vol. III, doc. LXXV, 25 de marzo, pp. 2459-66) que habló de la necesidad de pacificación religiosa. Fueron presentadas numerosas enmiendas al artículo 7 (*Id.*, pp. 2438, 2443, 2444, 2445, 2447, 2450-1, 1452), pero no con el fin de obstruir (la mayor parte de ellas fueron retiradas; con frecuencia con declaraciones de voto contrarias al actual artículo 7. Sólo pasó la propuesta del honorable Lucifero, *Id.*, p. 2486, encaminada únicamente a transferir más allá el último párrafo).

La discusión se mantuvo sobre un plano muy elevado. Ciertas reconstrucciones históricas no son exactas (*cfr.*, Lener, "I Patti lateranensi alla costituente italiana", en *Civiltà cattolica*, 1947, vol. II, p. 214 y ss.; "Discussione e votazione dell'art. 7", *Ibid*, p. 423 y ss.; "I precedenti legislativi e storici dell'art. 7 della costituzione", *Ibid*, 1950, vol. III, p. 248 y ss.) que buscaban hacer aparecer como facciosas y "anticatólicas" las oposiciones al artículo 7 (véase, en cambio, el bello discurso del cristiano-social, monorable Bruni, doc. LXII, sesión del 14 de marzo, 2092-2101). Lo que salta a la vista es, si acaso, la poca claridad de conjunto. Es significativo el hecho de que el padre Lener (en sus ensayos citados) interpreta los trabajos preparatorios para demostrar como verdadera su propia tesis, en tanto que otros (por ejemplo, Barile, P., "Regime costituzionale e disciplina concordataria", en *Foro pad.*, 1949, vol. IV, p. 173 y ss.; Cologero, G., "La Scuola, la scienza e le arti", en *Commentario sistemático alla costituzione italiana,* dirigido por Calamandrei y Levi, Firenze, Barbera, 1960, vol. I, pp. 316 y ss.) los interpretan para demostrar como verdadera la tesis contraria. Objetivamente es casi imposible decir quién está equivocado.

Entre los comentarios de los trabajos preparatorios, además de los precedentes, es óptimo el de Capitini y de Lacaita y además de los del padre Lener, ver Calamandrei, P., "Storia quasi segreta de una discussione e di un voto", en *Il Ponte,* 1947, p. 409 y ss.

La doctrina jurídica está muy dividida y con frecuencia es elusiva. A las tesis claras y simples (reenvío receptivo o reenvío formal) elaboradas al principio se han agregado tesis muy complicadas y herméticas (con frecuencia, tal vez deliberadamente ambiguas). La verdad es que, dada la infeliz formulación de la norma, cualquier interpretación es posible. Véanse, de cualquier manera: D'Avack, "I rapporti fra stato e chiesa", en *Commentario, cit.*, vol. I, p. 99 y ss.; Checchini, "Stato e chiesa dallo statuto albertino alla costituzione della repubblica", en *Nel centenario del Quarantotto,* Padova, 1949, p. 109 y ss.; Bertola, *Costituzinalizzazione dei patti lateranensi?*, Torino, UTET, s.f. (pero 1950); Lener, "I patti lateranensi e la nuova Italia", en *Civiltà cattolica,* 1950, vol. II, p. 609 y ss., *id.* "L'interpretazione dottrinale dell'art. 7 della costituzione", *id.*, vol. III, p. 357 y ss.; *id.*, "Contributi all'interpretazione dottrinale dell'art. 7 della costituzione", *Ib.*, p. 604 y ss.; *id.*, "I patti lateranensi nel sistema dei nuovi principi costituzionali", *Ib.*, vol. IV, p. 444 y ss.; *id.*, "La religione dello stato nella costituzione repubblicana", *Ib.*, 1951, vol. I, p. 198 y ss., *id.*, "Religione e principio democratico nella costi-

tuzione italiana", *Ib.*, vol. III, p. 394 y ss.; *id.*, "Principio di eguaglianza e religione dello stato", *Ib.*, vol. IV, p. 605 y ss., *id.*, "Alcuni aspetti politici e giuridico-costituzionali dei rapporti tra chiesa e stato oggi", *Ib.*, 1957, vol. IV, p. 238 y ss.; Barile, *op. cit.*, y "Religione cattolica, religione dello stato, religione privilegiata", en *Dir. eccl.*, 1951, vol. II, p. 427 y ss.; Bon Valsassina, "La repubblica italiana è uno stato confessionista?", en *Rass. dir. pubbl.*, 1952, vol. I, p. 50 y ss.; De Bernardis, "Valore giuridico e valore político dell'art. 7 della costituzione", en *Studi in onore di V. del Giudice*, Milano, 1953, vol. I, p. 213 y ss.; Bellini, "I patti lateranensi e la costituzione de la repubblica italiana", en *Dir. Eccl.*, 1955, vol. I, p. 23 y ss.; D'Albergo, "Sulla costituzionalizzazione dei patti lateranensi", en *Rass. dir. pubblico*, 1958, n. 4, p. 562 y ss.; Ambrosini, "La posizione giuridica della chiesa cattolica nell'art. 7 della costituzione", en *Scritti giuridici in onore di Salemi*, Milano, 1961, p. 35 y ss.; Cipriotti, Gismondi, Del Giudice, Petrocelli, Piola, Spinelli, *I patti lateranensi*, Roma, 1960.

[15] Si el constituyente quería esto, debería decirlo en modo explícito, pero no lo ha dicho, y no me siento obligado a leer en el encabezado aquello que no está escrito. Sin embargo, esto no quiere decir que el encabezado esté vacío de todo significado; sino que precisamente significa aquello que hay escrito y sólo eso. Es decir, da, si acaso, la pauta para una eventual y *futura* revisión de las normas de *ley ordinaria* de aplicación de los pactos. En cambio, no me parece que pudiera señalar normas para una revisión *de los pactos* los que, como ya hemos hecho referencia, siendo instrumentos de derecho internacional, en *todo caso* pueden ser *modificados* sólo con el acuerdo de los contratantes y no ciertamente en manera unilateral. Ni siquiera bajo el procedimiento de revisión constitucional, que no tiene ninguna relevancia sobre el plano internacional. La constitución al no señalar, en algún modo que las normas de aplicación de los pactos prevalecen sobre la misma constitución, se deduce que la constitución prevalece sobre las normas de aplicación de los pactos. El Vaticano es libre para ver en esto, una violación o una denuncia de los pactos y de actuar de acuerdo con los usos del derecho internacional. El encabezado del artículo 7, si acaso, llegará a ser entonces actual sólo cuando el Estado italiano quiera ulteriormente, es decir, con una ley constitucional u ordinaria, *sucesiva* a la constitución, modificar las normas (internas) de ejecución de los pactos, es decir, aquellas partes de ellas que no sean *ab initio* resultado inconciliable con la constitución. Por esto, a mi manera de ver, en caso de conflicto entre la constitución y una norma de ejecución de los pactos que tengan fuerza de ley, la constitucionalidad de la norma puede ser impugnada, y puede ser pedido ante la corte constitucional un pronunciamiento de inconstitucionalidad, exactamente como para cualquier otra norma que teniendo fuerza de ley sea considerada contraria a la constitución. No me impresiona el hecho de que mi opinión sea hoy casi totalmente aislada: *cfr.* en modo particular, entre los juristas católicos, Jemolo, A.C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 83; Mortati, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1962, p. 1074; Balladore Pallieri, G., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 414. Una interesante reseña de opiniones jurídicas sobre el artículo 7 verlo en Piola, A., "Interpretazioni del richiamo dell'art. 7 della costituzione ai atti lateranensi" en *Quaderni di Iustitia*, núm. 12, 1960.

[16] Me da gusto referir las bellas palabras del católico Michel de la Bedoyère sobre la figura del papa Giovanni y sobre la importancia de su mensaje: "Este grueso pontífice de aspecto campesino y poco intelectual, con buena intención, hizo casi por instinto cosas que ningún papa había hecho durante siglos y tal vez nunca en la historia. En medio del esplendor y la pompa de su altísimo cargo él permaneció como un hombre sencillo que seguía con valor los impulsos naturales,

casi indisciplinados de su propia intuición espiritual, de su propio buen sentido. Él vivió muy cerca de Nuestro Señor, con humildad y sencillez. Y la cosa más extraordinaria que hizo fue hacer un cándida propuesta: 'hagamos un concilio ecuménico'. Con este gesto él cambió el curso de la historia católica. A la milagrosa 'irresponsabilidad' del papa Giovanni respondió una 'irresponsabilidad' casi idéntica por parte de gran número de católicos. Una corriente de aire fresco pareció sacudir de repente a la iglesia. Obispos, curas, mónacos y laicos, todos sintieron el soplo de una nueva libertad. Podían pensar por sí mismos de manera independiente. En vez de seguir inclinando la cabeza ante el continuo río de directivas emanadas por los centros de la contrarreforma y por el siempre pesado autoritarismo religioso y político de nuestro tiempo, muchos de ellos se transformaron en seres humanos que obraban en un contexto religioso. Subrayo este hecho porque es absolutamente absurdo suponer, como lo han hecho ciertas autoridades religiosas de tendencia conservadora, que los católicos estén hoy por perder la fe sólo porque sienten el derecho de pensar por sí mismos... En el seno del clero y el laicismo católico existe, y creo que también se esté afianzando, una minoría de individuos que se dan cuenta perfectamente del hecho de que el papa Giovanni ha dado el visto bueno a lo que se revelará como una reforma católica sin precedentes en la historia. A estos católicos inteligentes, fervientes y empeñosos no se les podrá impedir buscar y discutir con un vigor, con un vivo sentimiento de libertad, los medios adecuados para rejuvenecer esta iglesia antigua y ponerla al nivel de los valores espirituales y temporales de la segunda mitad del siglo veinte". (*Objection to Roman catholicism*, ensayos de M. M. Goffin, J.M. Todd, F. Roberts, H.P.R. Finberg, R. Haughton, G.F. Pollard, T. Roberts, recogidos y presentados por M. de la Bedoyère; edición italiana, Firenze, La Nouva Italia, 1965, bajo el título: *Cattolici inquieti*, pp. 6-8).

CAPÍTULO TERCERO

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y DECLARACIÓN DE DERECHOS

Si dirigimos nuestro examen a la primera parte de la constitución escrita, es decir, a los "principios fundamentales" y a los "derechos y deberes de los ciudadanos", nuestra impresión del conjunto es la de encontrarnos frente a un documento inspirado en el garantismo más riguroso.

A esta primera parte de la constitución dedicaremos un planteamiento breve y no porque su importancia no sea grandísima, sino porque su contenido es relativamente obvio, en el cuadro de la fe y de las ideologías predominantes en el mundo contemporáneo. Vivimos en una época en la que no se puede contradecir el dogma democrático sin hacer un abierto rechazo de la declaración de los derechos, por ejemplo: la asamblea constituyente se reunía precisamente al día siguiente de la derrota total de Mussolini; tampoco el fascismo y el nazismo habían renunciado a utilizar algún disfraz democrático. El acuerdo para la formulación decidida de la declaración de derechos era entonces fácil de lograr, y la presencia en la asamblea de quienes habían sufrido crudamente la sumisión de sus derechos contribuía a legitimar hacia las formulaciones explícitas, sinceras, inspiradas en el liberalismo más radical, a pesar de la zona reservada a las relaciones entre el Estado y la iglesia.

Sin embargo, por otra parte, enunciar un derecho individual no significa garantizarlo en concreto. Esto explica por qué la diferencia sustancial entre un ordenamiento constitucional y otro en el cuadro de los ordenamientos demoliberales debe ser buscada más allá del sentido de las declaraciones de los derechos, esto es, en la organización concreta de los poderes y de los controles.

Para la efectiva funcionalidad de un régimen libre es esencial un sistema plural en el cual todos los órganos públicos sean investidos solamente de poderes muy definidos y existan, en un círculo recíproco y continuo, otros órganos con facultad para restablecer la ley violada y sancionar a los órganos que la hayan violado. La organización vá-

lida de una pluralidad de poderes y de un sistema de control recíproco es, entonces, el presupuesto de la eficacia de los derechos individuales. En particular, lo que más garantiza en concreto los derechos es la independencia del poder judicial respecto a los otros poderes del Estado (independencia que por sí misma aplica el control de la legitimidad sobre los actos del ejecutivo y del legislativo). Sin embargo, también es verdad que la organización válida de una pluralidad de poderes, a su vez, presupone la existencia de un sistema de derechos individuales capaz de crear alrededor de la persona humana una esfera de seguridad jurídica. Los órganos del Estado están constituidos necesariamente por hombres, quienes en algunos casos trabajan individualmente y en otros colegiadamente. Para que la dinámica de los sistemas de equilibrio de los poderes públicos pueda operar es necesario que los hombres en los que se personifiquen los poderes públicos sean hombres libres, cuya libertad de decisión esté garantizada. Si esto no acontece, tendremos un equilibrio de poderes solamente aparente, ficticio. Si los diputados, los senadores, los miembros del gobierno y los jueces no tienen eficazmente garantizadas su libertad e independencia personales, el verdadero poder emigra del parlamento, del gobierno, y de la magistratura para caer en manos de quien se encuentre en condiciones de impartir órdenes aun extralegales o ilegales a los parlamentarios, a los ministros y a los jueces, sin importar que tales órdenes provengan de otros órganos públicos o de organizaciones particulares. Por otra parte, sin tener al menos el derecho para criticar libremente la labor de las autoridades públicas no está garantizado el debate abierto para todos, el cual constituye la última defensa contra los abusos y contra el peligro de alianza oligárquica entre los titulares de los diversos poderes. Asimismo, si no existe el derecho de participación no se logra la renovación de las *élites* de gobierno, característica de todos los regímenes libres. En fin, un régimen democrático establecido sobre un vasto territorio no podría ni siquiera existir si no estuviera garantizada, asimismo, la libertad de asociación política necesaria para simplificar las selecciones de millones de electores; tampoco podría funcionar bien sin un mínimo de igualdad de hecho y sin instrumentos jurídicos adecuados para asegurarla.

Con frecuencia, cuando un régimen de libertad se está disgregando, vemos que persisten por algún tiempo las estructuras constitucionales que deberían crear el equilibrio y el recíproco control de los poderes: pero al perder la independencia efectiva los titulares de los diversos poderes, al morir el debate político en el país y al no ocurrir, por la vio-

lación de ciertos derechos, la renovación de las *élites* del gobierno, la dinámica de los poderes carece de todo contenido efectivo.

En Italia el parlamento nacional siguió funcionando durante algún tiempo después de instaurada la dictadura. Así sucedió también en Alemania. Pero aquellos que integraban el parlamento no eran ya hombres libres, es decir, garantizados jurídicamente en sus libertades; tampoco la sociedad era libre. En consecuencia, el parlamento había perdido toda validez como instrumento de libre expresión y de defensa de la soberanía popular. Por el mismo motivo, la magistratura había perdido validez como instrumento de objetiva y libre aplicación de la ley.

La declaración de derechos y la organización de los poderes son, entonces, elementos de un sistema recíproco de garantías en un sistema de libertad en el que concurren en igualdad.

Más que el examen de las declaraciones de los derechos nos atrae —en cuanto a la efectiva consistencia de un sistema de libertad— el de la organización de los poderes. Puede suceder, algunas veces, que nos encontremos frente a una válida y eficaz organización plural y liberal de los poderes públicos, sin que éstos hayan sido declarados formalmente sede constitucional de las libertades individuales. Pero en este caso, evidentemente, las libertades individuales deben considerarse implícitas. Significa también que se ha evitado declararlas en la ley fundamental, porque ya están sólidamente garantizadas por la legislación ordinaria y la costumbre. Este es el caso de la constitución federal de Estados Unidos que, en el texto original, aseguraba una válida división de poderes y un fuerte sistema de control, pero callaba sobre los derechos individuales, ya que se presumía que éstos estaban garantizados suficientemente por la costumbre, por las constituciones y las legislaciones de cada uno de los estados federados, a las que hubieran podido agregarse las leyes federales ordinarias. Pero muy pronto se advirtió la necesidad de proteger en manera explícita a los derechos individuales con la garantía constitucional federal. Las primeras diez enmiendas de la constitución están dirigidas precisamente a este fin.

En una palabra, la organización de los poderes puede parecer "instrumental" respecto a las declaraciones de los derechos que buscan en forma inmediata los valores metajurídicos cuya defensa constituye la finalidad del ordenamiento. Pero, a su vez, una formulación eficaz de los derechos condiciona la validez de las estructuras organizativas. Permanece el hecho de que las estructuras organizativas, más que las declaraciones de los derechos, se prestan por ineficacia o por enunciado a hacer ilusorio, sin confesarlo abiertamente, un sistema de libertad. Por ello es que hacia la segunda parte de la constitución que se dirige

nuestro interés fundamental. Las ambigüedades de la declaración de derechos de la constitución no amenazan su validez; pero no se puede decir lo mismo de las ambigüedades de las normas de organización de los poderes. Queda claro que la eficacia de los artículos declarativos de derechos y principios está condicionada a la aplicación que haga el poder judicial del control sobre el legislativo y el ejecutivo y también, eventualmente, sobre las fuerzas ajenas al Estado. Con la efectiva organización del poder judicial, también los artículos de redacción incierta y ambigua adquieren sentido; al menos, con su presencia, motivan al poder judicial a dictar sentencias que podrían convertirse en medios de control sobre los otros poderes.

Las disposiciones contenidas bajo el título "principios fundamentales", son en parte obvias y en parte genéricas. Es obvio y genérico en su conjunto el principio democrático consagrado en el artículo 1, según el cual la soberanía pertenece al pueblo que la ejerce, sin embargo, solamente "en las formas y en los límites de la constitución"; es decir, en la forma de la democracia representativa, a través de elecciones, y en la forma de la democracia directa, con el referéndum y la iniciativa popular.

Es obvio también en un Estado moderno el principio de la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Pero la enunciación de este principio (en el artículo 3) tiene mucha importancia en el texto constitucional. Tal vez ninguna otra disposición de la constitución permita crear iguales controles por parte del tribunal constitucional, el cual para decidir sobre la conformidad de una ley al artículo 3, necesariamente deberá hacer evaluaciones políticas muy certeras. El artículo 3 además de establecer un incierto principio de "igual dignidad social" excluye también, explícitamente, algunas discriminaciones y en el encabezado enuncia un principio de igualdad de hecho que, si bien es menos susceptible de aplicación que los controles de legitimidad constitucional de las leyes, es fundamental para comprender todo el espíritu de nuestra constitución. Es importante el artículo 2 por su explícito acento iusnaturalista, según el cual la república "reconoce y garantiza" los derechos inviolables del hombre, ya sea en lo individual, o en las formaciones sociales en las que desarrolla su personalidad. Existen, entonces, derechos "inviolables", preexistentes al derecho positivo, que éste reconoce y garantiza, y no puede violar. Hay en esta formulación un repudio a los peligrosos excesos del positivismo jurídico y un reclamo a la con-

ciencia humana y a los valores filosóficos y religiosos, en defensa de los cuales está construido el edificio constitucional entero. Este artículo puede permitir a la jurisprudencia ampliar el número de los derechos individuales garantizados por el artículo 13 y siguientes y, lo que es más importante todavía (según teorías que se van afirmando y fueron acogidas por el presidente del tribunal constitucional, Azzariti, aunque sean a propósito de otra disposición de la constitución), permitiría llevar ante el tribunal constitucional el problema de la iligitimidad constitucional de una norma que, aún siendo formalmente constitucional, contuviera la posibilidad de lesionar gravemente aquellos valores; por ejemplo: una enmienda constitucional, del todo regular en cuanto al procedimiento de aprobación, que contuviera discriminación racial.

En el desarrollo concreto de la enunciación del artículo 2, en el primer título de la primera parte de la constitución, dedicado a las "relaciones civiles", encontramos en primer lugar las garantías clásicas de la libertad individual, las llamadas de "inviolabilidad": inviolabilidad de la libertad personal, del domicilio, del secreto de la correspondencia y de cualquier otra forma de comunicación, del derecho de tránsito y de residencia en el territorio de la república. Naturalmente, estas libertades también están sujetas a limitaciones. Sin embargo, el concepto fundamental expresado con mucho vigor en cada uno de los artículos en lo individual es que las limitaciones no pueden ser introducidas arbitrariamente por el gobierno. Solamente por intermedio de la ley y en consecuencia sólo por el poder legislativo se pueden establecer tales limitaciones, siempre con carácter general. Ni siquiera por medio de una ley ordinaria, mejor dicho, tal vez ni siquiera por una enmienda constitucional pueden ser "limitadas" estas libertades de tal manera que se pueda vulnerar su esencia. En general, sólo por el poder judicial pueden ser aplicadas las limitaciones en los casos concretos.

En consecuencia, dice el artículo 13, no debe ser admitida "ninguna forma de detención, de inspección, o registro personal, ni cualquier otra restricción de la libertad personal, sino por acto motivado de la autoridad judicial y sólo en los casos y modos previstos por la ley".

Una larga experiencia, que radica particularmente en la historia de Inglaterra, pero que encuentra su confirmación en la historia de todos los países libres, ha demostrado definitivamente cómo (por la misma naturaleza de las dificultades prácticas que encuentra frente a sí y de los problemas que debe resolver) el poder de gobierno, administrativo y de policía, sea fácilmente inducido a vulnerar las libertades individuales, si en esta materia no está celosamente controlado por un poder legislativo independiente y efectivamente representativo, y si las ga-

rantías sancionadas por la constitución y por las leyes no son hechas cumplir por obra de un poder judicial que goce de condiciones de absoluta libertad y serenidad. He aquí entonces una clara confirmación de la estrecha relación, de recíproca integración, entre la garantía de la división de poderes y su efectiva autonomía e independencia. Evidentemente que la garantía de las libertades individuales se disuelve si el poder legislativo disminuye en sus funciones fundamentales de freno, crítica y control sobre el proceso de formación de las leyes, proceso que en un Estado moderno grande es necesariamente promovido por el poder ejecutivo. Y peor todavía, si el poder judicial, al perder su independencia y transformarse en un cuerpo de funcionarios a las órdenes del gobierno, no está ya en condiciones de obligar al gobierno, la administración y la policía, a respetar las libertades individuales y todas las leyes, con lo que se convierte en un instrumento de la violación hecha o deseada por el gobierno.[1]

Me ha parecido necesario poner en evidencia desde ahora el íntimo dinamismo de las garantías de libertad que estamos describiendo. Agregaré que la confusión de los poderes: *a)* puede tener lugar inmediata y directamente por obra de uno de los poderes del Estado que engaña a los otros, y *b)* puede tener también lugar por otra de fuerzas ilegales, organizadas fuera del Estado y de su sistema de garantías. Está claro que si una organización de hecho, cualquiera que sea, logra dominar al mismo tiempo los diferentes poderes del Estado, entonces las estructuras constitucionales llegan a ser sólo aparentes; la autonomía del legislativo, del ejecutivo y del judicial no tiene ninguna consistencia. En tales casos, una tiranía organizada fuera del Estado, que controla desde el exterior los órganos del Estado, anula en el hecho la función y disuelve las garantías.

Al hacer destacar lo anterior, me parece necesario indicar desde ahora que es inútil formular una lista de libertades, si no está presente inmediatamente en nuestra conciencia la íntima substancia jurídica y política de tales libertades y cuáles condiciones serán necesarias para que tales libertades no se resuelvan en un fraude. Es necesario también dirigir desde ahora nuestra mirada al problema de la efectiva consistencia de la división de poderes y de su autonomía, no sólo recíprocamente, sino frente a cualquier fuerza extraconstitucional organizada, ya que si no se considera este aspecto es imposible comprender en todo su alcance las garantías constitucionales.

La redacción textual de las garantías en cada uno de los artículos de la constitución sufre todavía las consecuencias del largo acontecimiento histórico a través del cual los órganos legislativos y los órganos judiciales de los países libres han logrado su plena autonomía frente a los órganos de gobierno. Durante siglos, aquello que entre los poderes del Estado (por la misma naturaleza de sus funciones y de su estructura y también por el hecho de expresar directamente el prestigio de la soberanía del derecho divino) amenazaba la libertad era el gobierno. Toda la historia de las libertades inglesas es precisamente la de las luchas del parlamento contra el monarca y las de la gradual liberación de los jueces de la arbitrariedad del monarca. Sin embargo, en tiempos más recientes la confusión de los poderes también ha amenazado las libertades por otros caminos. El prestigio del principio democrático ha permitido alguna vez al poder legislativo, presunto delegado de la soberanía popular, engañar a los otros poderes. Es lo que sucedió durante la revolución francesa, en cuyos acontecimientos encontramos el anuncio de la técnica utilizada por algunas dictaduras recentísimas, en donde la destrucción de las garantías ha ocurrido como consecuencia de imposición sobre el legislativo de fuerzas organizadas ajenas de las estructuras del Estado y, en consecuencia, ilegales, y a través del poder legislativo también sobre los demás poderes legales del Estado.

Las garantías de libertad contenidas en la constitución, en consecuencia, deben ser aplicadas hasta que cobren un valor efectivo para todos. No sólo frente al gobierno, sino también frente a los otros poderes del Estado y, con mayor razón, frente a todo poder de hecho no disciplinado, ni definido por la constitución. Esta interpretación se puede ver afirmada en manera explícita en dos disposiciones constitucionales: en el artículo 2 y en el encabezado del artículo 3. En el artículo 2 está dicho que "la república reconoce los derechos inviolables del hombre" no sólo "como individuo", es decir, en las relaciones con los poderes públicos, sino también "en las formaciones sociales en las que desarrolla su personalidad", es decir, en toda la relación social. En consecuencia, entre otras cosas, también frente a los poderes de hecho. Ello resulta todavía más claro en el encabezado del artículo 3 de la constitución en donde se declara, con categoría de principio fundamental, la máxima según la cual

> es tarea de la república eliminar los obstáculos de orden económico y social que limitan de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, que impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la

participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país.

Se deduce, prescindiendo de la intención social de este artículo, que está contaminada de anticonstitucionalidad cualquier libertad organizativa de orden económico y social que atente contra las libertades individuales y las libertades de los órganos constitucionales, es decir, contra aquella libertad que, como se ha dicho, constituye la premisa y la salvaguardia de las libertades individuales. El mismo principio queda afirmado de manera expresa para los partidos políticos cuya legalidad está subordinada al "método democrático".

De esta manera, las tradicionales garantías jurídicas de libertad, escritas esencialmente para limitar el ejecutivo, ampliadas en su perspectiva y en su contenido, se transforman en garantías de los individuos y de los órganos constitucionales, y son válidas también contra cualquier fuerza extraestatal. Los poderes del Estado deben entonces vigilar no sólo a los otros poderes legales sino, y tal vez todavía con mayor razón, a todo poder extralegal o ilegal, de naturaleza económica o directamente política, que de cualquier modo atente directamente, ya sea a las libertades de los ciudadanos o a las libertades de los mismos órganos del Estado. Este principio, desarrollado de manera incompleta en la constitución italiana, conduce a consecuencias más explícitas en la constitución de la República Federal de Alemania.[2]

Si continuamos ahora con la lectura del título de la constitución dedicado a las relaciones civiles, encontramos señaladas otras libertades que encuentran precisamente su premisa y su garantía en aquellas garantías fundamentales de "inviolabilidad" de las que hablamos, y que casi constituyen el puente a través del cual se pasa de la simple defensa de una esfera de protección jurídica de la persona humana, al enriquecimiento de aquella esfera con derechos políticos precisos que tienen un contenido inmediato de participación activa en la formación de la voluntad soberana del país. Ante todo, el derecho para reunirse pacíficamente y sin armas, y el derecho para asociarse libremente, constituyen el punto de partida de la participación de los ciudadanos en la política activa a la dirección del Estado. La voluntad de los individuos se concreta y adquiere eficacia precisamente en la libre reunión y en la asociación libre, mediante una ulterior y fundamental libertad: la de manifestar libremente el propio pensamiento con la palabra, el escrito o cualquier otro medio de difusión.

Los debates libres, ya sea a través de la prensa o de otros medios de difusión, o directamente en reuniones o en el seno de asociaciones or-

ganizadas, son evidentemente los primeros instrumentos insustituibles de la formación de una opinión pública iluminada y activa y, en consecuencia, de la participación moral de todos los gobernantes en la formación de las grandes directivas políticas. Gaetano Mosca definía a los modernos regímenes de libertad como "regímenes de debate".

Particularmente, las asociaciones libres son elemento fundamental de la vida democrática en cuanto crean, junto con el pluralismo de las instituciones formales del Estado, un ulterior pluralismo de hecho que acrecienta la solidez del equilibrio constitucional y de las garantías formales; siempre que tengan las asociaciones una estructura democrática interna, que persigan finalidades democráticas y no pretendan limitar mediante coerción la libertad de los individuos o la de los órganos del Estado. Aquí regresamos, entonces, al problema, ya tratado, de la defensa de las libertades contra cualquier fuerza organizada legal o ilegal.

El artículo 18 toma en consideración dos aspectos mediante los cuales las asociaciones, en forma por demás peligrosa, pueden convertirse de instrumentos de libertad en instrumentos de opresión. Están prohibidas "las asociaciones secretas y las que persiguen también indirectamente fines políticos mediante organizaciones de carácter militar". En la mente del legislador estaban presentes los trágicos sucesos de algunas dictaduras contemporáneas, sobre todo de la hitlerista, en la que bajo el hábito de partidos políticos las organizaciones autocráticas de hecho, secretas y armadas del Estado democrático-liberal.

Es delicado y fundamental establecer el límite entre la actividad legítima y la ilegítima de las asociaciones, con referencia particular a los partidos y a los sindicatos. Por ahora nos basta haber subrayado el significado del encabezado del artículo 18 e indicado la proyección de las prohibiciones en él contenidas. Las que son en consecuencia nada más que una especificación del principio fundamental señalado en la constitución, por el que la libertad debe ser defendida contra todo atentado proveniente de cualquier parte y que no sólo provenga de los órganos del Estado.

Esta finalidad de la prohibición nos conduce a comprenderlo con prudente amplitud. Se podrá ser muy severo en la exigencia de la publicidad más grande de la vida interna de las asociaciones, siendo la publicidad, en todo caso, elemento de la democracia y fácil ver cómo en ausencia de publicidad efectiva, la prohibición de asociaciones secretas sería fácilmente esquivada. Además, parece que cualquier actividad asociativa que aplique a los socios o peor todavía a los no socios, coerciones efectivas se perfila viciada de profunda ilegitimidad. De hecho, una organización de carácter militar no necesariamente es una aso-

ciación armada. El carácter militar puede ser evidente en la estructura jerárquica, autocrática y coercitiva de una asociación. En consecuencia, podrán ser legítimamente (desde el punto de vista constitucional) sometidas a las leyes y prohibiciones todas aquellas asociaciones que, por su estructura interna abiertamente antidemocrática, su naturaleza coercitiva, y el uso de los canales privados, mediante los cuales sus órganos forman y transmiten su voluntad, presenten características de secreto y coerción de la libertad, aunque sólo sea la de sus asociaciones. En cambio no parece que pueda ser controlada la finalidad democrática de las asociaciones, porque un control tal abriría el camino a un peligrosísimo, o mejor dicho inevitable y fatal, control sobre las ideas y al enjuiciamiento de las intenciones.

La legitimidad constitucional de las asociaciones podrá ser entonces controlada sólo a través de los hechos: es decir, a través del examen de sus estructuras asociativas, de su publicidad, y de su respeto democrático por la libertad de los asociados y de los no asociados. Esto evidentemente podrá hacerse sólo en base a leyes aprobadas por el parlamento y aplicadas por jueces libres. Contrariamente la defensa de la libertad de las organizaciones de hecho, abriría el camino hacia la opresión de la libertad por parte del poder político institucionalizado en el gobierno, y a la opresión sobre aquellas actividades libres asociativas que constituyen la sustancia y la base de la vida democrática.

Continuando con la lectura del título dedicado a las "relaciones civiles" encontramos desarrollos ulteriores e implicaciones de los principios y de las garantías de las que ya hemos hablado. Fundamentalmente el artículo 21, que consagra en la forma más amplia el derecho para todos de "manifestar libremente el propio pensamiento con la palabra, con el escrito y con cualquier otro medio de difusión", y en consecuencia prohíbe en modo absoluto toda autorización o censura preventiva para la prensa y excluye cualquier posibilidad de secuestro de los impresos por decisión del poder ejecutivo y de sus agentes: "Se puede proceder al secuestro únicamente por acto motivado de la autoridad judicial en el caso de delitos por los cuales la ley de prensa expresamente los autorice, o en el caso de violación de las normas que la ley misma prescriba para la indicación de los responsables." En consecuencia, vuelven a mencionarse aquí para tener aplicación los principios que en la constitución tutelan la libertad personal, con todos sus relativos corolarios. Se comprende bien por qué la constitución haya considerado como

necesaria una formulación tan amplia, precisa y clara, y haya sancionado garantías tan concluyentes y taxativas, en donde se considera que la historia de todas las tiranías es en gran parte la historia de los atentados contra la libertad de prensa y que en Italia ya se tiene experiencia al respecto.

Hoy, el problema de los medios de comunicación no se agota, sin embargo, con el problema de la libertad de prensa y se impone igualmente una disciplina liberal para el cinematógrafo, la radio y la televisión. Esta disciplina está implícita en la expresión "cualquier otro medio de difusión" empleada en el artículo 21. Sin embargo, queda abierto el problema para una legislación adecuada. El monopolio de la televisión y de la radio plantea gravísimos problemas, señalados pero no resueltos en una sentencia del tribunal constitucional.[3]

Los medios de difusión, radio y televisión, tienen una potencia y una posibilidad de ejercer sugestión especial sobre las masas muy superior a la de la prensa. En los países en donde la costumbre de leer a diario el periódico no estaba muy ampliamente enraizada —aunque el nivel de la instrucción primaria crezca— la repercusión favorable sobre el tiraje de los diarios resulta limitada, pues los medios de la radiodifusión permiten apagarlos con mayor pereza y comodidad y no caer en la ilusión de la necesidad de información. Pero la lectura de los diarios implica, al menos hasta cierto punto, una selección. Esto no ocurre en los medios de radiodifusión, en donde el radioescucha se encuentra en una posición del todo pasiva, obligado a recibir lo que le proporcionan. Cuando tales medios son monopolizados por el gobierno, o por el régimen, constituye un grave peligro, mejor dicho, mortal, para la libertad de información y de debate que está en la base de todas las otras libertades y que a todas vivifica.[4]

Se agrega que los medios de radiodifusión monopolizados constituyen no sólo una competencia directa contra la prensa escrita, sino que contribuyen a reducir su margen de libertad. La libertad de prensa no se funda únicamente sobre las garantías jurídicas, sino, también, y no menos, sobre la existencia de grandes diarios que constituyen patrimonios activos y por eso autónomos, y no fácilmente maniobrables por los enormes medios financieros incontrolables que la corrupción partidocrática pone a disposición del régimen. Sin embargo, la competencia que resulta de los medios de radiodifusión reduce el tiraje de los diarios y, lo cual tal vez todavía sea más grave en un sistema como el italiano, en donde al monopolio de la radiodifusión se acompaña con la publicidad televisiva (que debería ser admitida sólo en un régimen de radio y televisión privadas), desvía hacia el ente monopólico una gran parte

de los ingresos monetarios que de otra forma fluirían hacia la prensa libre. Eso no es todo, la concreta libertad de prensa está reducida y amenazada no sólo por la competencia entre los diarios sino, por ello y no menos importante, por la corrupción a la que se encuentran expuestos los periodistas en lo individual cuando saben que el monopolio de la radiodifusión les ofrece, para que se conformen con el régimen, amplias y sustanciales posibilidades de ganancia, de las que estarán excluidos si mantienen una independencia intransigente y un inconformismo sustancial. Hoy en Italia el monopolio sobre la radiodifusión refleja la estructura del régimen en su singular e híbrida naturaleza. En sustancia, la radiodifusión está completamente al servicio de las fuerzas gubernamentales, bajo algún régimen de libertad que no rebasa, sin embargo, del cuadro del régimen partidocrático. Es decir, con alguna concesión para debates entre partidos (pero nunca de debates fuera del control partidocrático) y con alguna compensación inocua para la oposición comunista en algunos sectores culturales. Por todos estos motivos se puede decir que el monopolio televisivo no sólo constituye para el estado de cosas una grave lesión y un grave peligro para la libertad de prensa y en general para la comunicación y el debate, sino que verdaderamente constituye un termómetro y casi una radiografía del régimen.

Una implicación obvia de los principios fundamentales, y particularmente del artículo 1 de la constitución, la encontramos en el artículo 23: "Ninguna prestación personal o patrimonial puede ser impuesta sino con base en la ley." Garantía muy importante en la historia de la gradual construcción del sistema occidental de libertad. El parlamento en Inglaterra surge precisamente de esta pretensión, inicialmente de los barones y después también de los comunes, de no ser obligados a prestaciones, ni en especie ni en dinero, sino por la fuerza de leyes aceptadas libremente. Se vincula esta garantía con algunas disposiciones organizativas, que encontraremos en otra parte de la constitución y que tienden a impedir con controles oportunos que sea eludida fácilmente la máxima del libre consentimiento en las taxaciones. Sin embargo, la eficacia de esta garantía fundamental —y de muchas otras— está condicionada por la autonomía efectiva del parlamento y de su efectiva representatividad. Si los parlamentarios son controlados por el gobierno o por organismos extralegales que intercepten el circuito elegidos-electores, la garantía se anula y desaparece cualquier control efec-

tivo de los contribuyentes sobre la medida, sobre la percepción y sobre el empleo de los tributos.

Los poderes más específicamente políticos, es decir, el gobierno y el parlamento, al colaborar de diferentes maneras —como hemos visto y como veremos—, elaboran y emanan aquellos mandamientos generales y abstractos, dirigidos a todos y a ninguno en particular, que constituyen la legislación. Tales mandamientos están expuestos a sufrir violaciones, ya sea por parte de los entes particulares o por parte de los mismos órganos del Estado. Para que tales mandamientos —las leyes— tengan observancia puntual y adquieran eficacia concreta, es necesario que cualquier individuo que tenga interés pueda, en manera ordenada y legítima, oponerse a la violación, es decir, pueda requerir la intervención del poder judicial, y obtener de éste que verifique, de conformidad con la ley, el comportamiento de los entes particulares o de los oficiales públicos y sancione a quien cometió las violaciones.[5]

Sin la activa colaboración del universo de los coasociados, cada uno de los cuales debe ser activo defensor de su propio derecho (derecho subjetivo), la eficacia del derecho objetivo, es decir, de la norma jurídica, sería ilusoria. Éste es el sentido del artículo 24: todos pueden "actuar en juicio" para la tutela de sus propios derechos e intereses legítimos. De los *derechos*, es decir, de aquellas posiciones jurídicas reconocidas y garantizadas al individuo en modo determinado por la ley; de los *intereses legítimos*, es decir, de aquellas posiciones jurídicas reconocidas también y garantizadas por la ley, pero en modo menos imperioso y enérgico. Esta diferencia es una reliquia de la antigua supremacía del príncipe en el Estado absoluto. El príncipe absoluto, aunque en los países más civiles llegaba a aceptar la supremacía del juez para decidir sobre las controversias civiles entre él y sus súbditos (por ejemplo, el límite de una propiedad privada), no aceptaba, sin embargo, que quedara sujeta al juez la verificación del comportamiento de los agentes de su administración. Es decir, no permitía que fueran *sindicados* por los jueces todos aquellos actos que él (o los agentes en su nombre) emanaba como expresión de su poder político-administrativo. En el Estado moderno, cualquier actividad de la administración pública está sujeta a normas precisas o debería estarlo, y el ciudadano tiene el derecho de recurrir contra los funcionarios públicos que hayan violado aquellas normas. Solamente en este caso la controversia sobre la aplicación de aquellas normas no pertenecerá, por regla, al juez ordinario

sino más bien a los jueces administrativos, es decir, a tribunales particulares con menores garantías procesales y menos independencia que los tribunales ordinarios frente al poder ejecutivo y, por lo tanto, menos expuestos a una tutela rigurosa de la posición jurídica de los ciudadanos, llamados en este caso, intereses legítimos y no derechos subjetivos, precisamente para poner en evidencia esta tutela atenuada.

La constitución no concluye el proceso de igualdad de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos, que se encuentran en una fase todavía intermedia. Se puede prever que la construcción gradual de un Estado verdaderamente democrático, fundado sobre la regla de la ley, no conducirá a la abolición de los tribunales administrativos, que pueden ser útiles como tribunales especializados, sino que dará a estos tribunales, las garantías de independencia idéntica a aquéllas de las que según la constitución debería gozar la magistratura ordinaria, y deberá ser asegurada con rigor la ejecución de las decisiones de los tribunales administrativos frente a la administración pública.

Hasta hoy, desgraciadamente, no sólo los jueces administrativos tienen menores garantías de independencia respecto a los ordinarios sino que la administración pública con frecuencia no ejecuta sus decisiones. Esta fase intermedia se refleja también en las disposiciones dedicadas a la justicia administrativa en el artículo 113. Está todavía por observarse que al menos la ejecución de las decisiones de los jueces administrativos encuentre ya una sanción. Basta referirse al artículo 28, según el cual "los funcionarios y los dependientes del Estado y de los entes públicos son directamente responsables, según las leyes penales, civiles y administrativas, de los actos cumplidos con violación de los derechos". La persistencia de la tradición absolutista y borbónica, y también napoleónica, ha hecho hasta hoy muy tímida a la magistratura ordinaria en la aplicación de este artículo fundamental, que debe ser entendido en el modo más extensivo, es decir, comprendiendo a los "intereses legítimos" consagrados por una decisión del juez administrativo.

Está claro que difícilmente la administración pública dejaría de aplicar una decisión de un tribunal administrativo cuando el funcionario público tenga que responder como persona de su comportamiento ilegal. La efectiva responsabilidad del funcionario público hacia los ciudadanos no constituye sólo una defensa de los ciudadanos, sino que constituye la única defensa válida de la misma administración pública contra la inevitable corrupción.

Este título de la constitución contiene, en fin, algunos importantes principios de derecho y de procedimiento penal. Las leyes penales ya sean sustanciales o de procedimiento son muy importantes para los fines de la libertad individual. Ya desde tiempos remotos la afirmación de algunos principios de derecho penal sustancial y de procedimientos, como principios constitucionales, ha caracterizado y acompañado al esfuerzo constructivo secular de los regímenes de libertad. Ante todo, el principio de que la responsabilidad penal es personal, es decir, el principio por el que nadie puede ser castigado por hechos cometidos por otras personas aunque estén muy cerca de él. Después, el principio por el que ninguno puede ser castigado o disminuido, en cualquier manera, en su libertad, sino como consecuencia de una decisión del juez, y de aquel juez (con exclusión de cualquier otro) que resulte competente con base en leyes preexistentes. Es decir, el poder político no puede destinar arbitrariamente un proceso a un juez de su elección, que le sea particularmente agradable, con el fin de obtener indulgencia para el amigo o persecución para el enemigo. El juez deberá ser "el juez natural preconstituido por ley". La garantía del juez preconstituido (que en verdad, se refiere en general a todos los procedimientos judiciales y no sólo a los procedimientos penales, aunque en éstos tienen particular importancia) es válida también frente al legislador, es decir, una vez establecidos los criterios generales de los que deriva la competencia de un determinado juez, la ley no puede retroactivamente introducir excepciones para casos particulares.

El principio de la legalidad y de la irretroactividad de las penas, es de fundamental importancia. Las penas deben ser establecidas por ley y nadie puede ser castigado sino en base a una ley penal vigente antes de que el hecho sea cometido. Este principio que tradicionalmente se entiende sólo en sentido favorable al reo, es decir, admitiéndose la aplicación retroactiva de la ley más tibia y la terminación de todos los efectos penales cuando la ley sucesiva no considere más como delito a una hipótesis determinada, es un principio cardinal de todo el derecho penal de Occidente, necesario para asegurar la máxima garantía del ser humano aun cuando sea culpable. Con la única excepción antes señalada en favor del reo, el juez podrá entonces aplicar sólo leyes vigentes antes de que el hecho sea cometido y el legislador no podrá emanar leyes penales aplicables a hechos ya sucedidos.

Principios importantes de derecho y de procedimiento penal encuentran también un reflejo en el artículo 27. Muy importante es la afirmación por la que "el imputado no es considerado culpable sino hasta la condena definitiva". El ciudadano puesto bajo acusación no puede en-

tonces, sino hasta que la autoridad judicial lo haya juzgado culpable con sentencia que ya no se puede impugnar (como cosa juzgada), ser sometido a disposiciones que castiguen, y ni siquiera a sufrir limitaciones sobre su libertad, que no sean decididas por la misma autoridad judicial y con fines puramente preventivos, y bajo la advertencia de causarle el menor perjuicio posible. No se puede decir que en Italia la práctica corriente, y ni siquiera las leyes ordinarias, se adecuen en modo exacto a estos iluminados imperativos del documento constitucional. Corresponde a cada uno demandar y obtener que la adecuación se lleve a cabo en la manera más completa y rápida posible. En estas pequeñas pero fundamentales garantías (expresadas en la dolorosa y fatigosa experiencia de la historia de los países que han llegado a la verdadera libertad) consiste el presupuesto de una convivencia humana libre, confiada y civil.

Daremos una lectura más rápida al segundo título, que se refiere a las relaciones ético-sociales, y no porque estas relaciones no sean de fundamental importancia sino porque se trata de una esfera difícilmente adaptable a prescripciones jurídicas. Es decir, se trata de la libre esfera de la vida espiritual y moral del país.

Encontramos en este capítulo un amplio y debido homenaje hecho a la institución de la familia. Sin embargo la familia, como todas las cosas verdaderamente sagradas, nació antes de las leyes y encuentra en ellas, con frecuencia, más ultraje que ayuda, aunque las leyes estén redactadas con los propósitos más puros.

Las normas de la constitución a este propósito son muy ambiguas y susceptibles de las más diversas interpretaciones. Así, por ejemplo, el principio de la igualdad de los cónyuges tiene una limitación en la unidad familiar. El principio de la tutela de los hijos nacidos fuera del matrimonio tiene una limitación en la compatibilidad de tal tutela con los derechos de los hijos legítimos.

Todavía encontramos algunas disposiciones relativas a la universalidad de la instrucción pública, a la instrucción gratuita y obligatoria por lo menos durante ocho años, al derecho de todos los capaces y merecedores para alcanzar los grados más altos de los estudios. Ningún principio es más justo y también más necesario, desde el punto de vista práctico que éste, pero, tal vez, ningún otro, es tan difícilmente adaptable a un artículo de la constitución. Por ahora no se puede decir verdaderamente que en Italia se aplique un mecanismo general y sistemático para el

aprovechamiento de las capacidades naturales y hacer compatible el principio de la igualdad con las posibilidades ofrecidas a cada uno con la sola limitación de su diferente capacidad natural. Desafortunadamente, todavía hoy, los tesoros inmensos de la inteligencia están dispersos por la falta de una organización educativa adecuada para canalizar las inteligencias y las aptitudes, y de un sistema tal que permita a los mejores llegar al vértice, independientemente de su condición económica y social. Una escuela democrática no se crea con base en un artículo de la constitución, se puede crear con un enorme y coherente esfuerzo legislativo continuado por muchos años. Este esfuerzo será necesario hacerlo, si no se quiere que el país esté condenado a la inferioridad frente a aquellos países que han sabido organizar un sistema educativo para el aprovechamiento de la inteligencia y que en consecuencia se encuentran en una situación de disponer para todas las actividades, siempre más variadas y complejas y difíciles de la vida moderna, de elementos capaces y preparados; es decir, de aquellos elementos que, precisamente, en Italia hay tanta escasez, a pesar de la versátil y fértil inteligencia de la población. Lo que es cierto y de suprema importancia, por lo que concierne a la preparación del ejercicio de las actividades políticas, es entonces la concreta consistencia de la democracia.

Un más inmediato y concreto contenido jurídico lo encontramos en los artículos del título tercero, destinado a las relaciones económicas. Este título refleja, en modo evidente, una fase de transición y de incertidumbre en el orden económico de Occidente y de Italia en particular.

Todavía durará por mucho tiempo la polémica entre aquellos que creen en las virtudes de la economía de mercado y de aquellos que creen en las virtudes de la economía pública.

La economía de mercado se funda sobre la propiedad privada, sobre la libre iniciativa, sobre la competencia, sobre la responsabilidad económica de los empresarios, sobre las decisiones económicas tomadas por las comunidades, las que, adquiriendo ciertas mercancías o ciertos servicios con preferencia sobre otras mercancías o servicios, determinan el éxito o el fracaso de las empresas.

La economía pública se funda sobre la propiedad pública de los bienes destinados a la producción (capitales), sobre la planificación coercitiva de la producción por medio de oficinas públicas, sobre la determinación legal del precio de los bienes y de los servicios y, en conse-

cuencia, sobre la supresión de la libre iniciativa, de la competencia, de la libertad y de la responsabilidad económica de los emprendedores, de la libre determinación de los precios de mercado.

No es este lugar para resumir tan antigua polémica. Prefiero limitarme a observar que en la realidad histórica nunca han existido economías enteras y exclusivamente fundadas ni sobre el primer principio ni sobre el segundo. El poder político siempre es intervenido con medios directos e indirectos para guiar y modificar el proceso económico, pero no ha podido nunca asumir de manera estable el monopolio. Las leyes formuladas por la economía liberal pueden ser teóricamente exactas, pero prescinden del hecho de que uno de los términos del juego de la demanda y de la oferta es el trabajo, y que pretender aplicar al trabajo la ley económica en su inexorable automatismo es absolutamente inhumano, arduo y también, en definitiva, antieconómico. Porque cuando la fuerza de trabajo resulta superior a la oferta, su reducción espontánea para encontrar el equilibrio no podría obtenerse sino con la degradación y destrucción de los seres humanos. Y también, con el desperdicio de los ingentes capitales invertidos en la educación y preparación profesional de aquellos seres humanos. Además, es necesario considerar que una empresa, como tesoro de experiencia organizativa y como resultado de un lento esfuerzo constructivo, constituye también un valor económico que no se puede improvisar.

Por consecuencia, el poder político así como no puede estar tranquilo e indiferente cuando los obreros "sobrantes" sean eliminados por el hambre en los momentos en que hay mucha oferta de mano de obra, tampoco puede estar tranquilo e indiferente cuando las condiciones de mercado amenazan desintegrar a un gran número de empresas productivas, fundadas sobre presupuestos económicamente sanos y con posibilidad para reponerse una vez superada la coyuntura desfavorable (crisis económica). Sin embargo, por otra parte, es indudable que la demanda de los consumidores, al menos mientras no esté muy condicionada por las técnicas publicitarias, constituye sólo un dato para orientar la producción, y la objetiva inexorabilidad de la competencia constituye la única sanción válida contra el parasitismo económico y también contra el erróneo dirigismo de la producción más nefasto que el parasitismo para el bienestar económico de la colectividad.

Es difícil imaginar una economía en la que el poder político, en alguna medida, no intervenga. Pero es igualmente difícil imaginar una economía fundada sobre la supresión total de la libertad económica. Las experiencias en este último sentido no han faltado en la historia económica de la humanidad. Entre las más recientes, la mayor es la

experiencia stalinista. Los resultados se pueden probar más o menos. Mientras los países de capitalismo liberal clásico elaboran nuevas técnicas de intervención parcial e indirecta del poder político sobre la economía, los países que habían intentado la experiencia de una economía socialista se encontraban obligados, por avances del tiempo, a restituir siempre más vastos sectores a la propiedad privada y a la libre iniciativa.

Se puede concluir diciendo que el problema no tiene solución en términos teóricos y absolutos y que son posibles solamente las economías mixtas, como son hoy todas las economías del mundo, desde Rusia hasta Estados Unidos. El único problema que merece ser discutido seriamente, sin prejuicios y aforismos, es el de ver hasta qué punto puede haber intervención política en una economía cuyas bases deben permanecer como las de mercado, y cuáles son los instrumentos más oportunos, económicos y adecuados, mediante los cuales tales intervenciones políticas deben y pueden ser aplicadas. Se trata, entonces, de problemas técnicos y no de problemas ideológicos.

El título de la constitución relativo a las relaciones económicas refleja precisamente estas polémicas y estas incertidumbres; convalida algunas garantías económicas en favor de los trabajadores, pero no logra, por la misma naturaleza de la materia, dar eficacia jurídica a tales garantías. La ordenación del trabajo y de la producción es una tarea tan compleja que sólo un vasto esfuerzo legislativo, ciertamente no adaptable a pocos artículos de la constitución, podrá darles un sustrato jurídico más adecuado.

También encontramos la promesa para todos de asistencia social que, sin embargo, todavía hoy en Italia es ineficaz, antieconómica y parasitaria. Resumiendo, se puede decir que la constitución prevé un régimen económico mixto fundado sobre la propiedad y la iniciativa económica privadas, limitadas y dirigidas por el poder político. Depende de esta orientación el homenaje hecho al cooperativismo mutualista (artículo 45), es decir, a aquellas asociaciones comerciales que están dirigidas a la gestión de determinadas actividades económicas sin fines especulativos.

Mientras que inevitablemente los artículos dirigidos a delinear en su conjunto el sistema económico son a menudo problemáticos y de incierta consistencia jurídica, en cambio aparecen como muy importantes los artículos 39 y 40, aun teniendo un objeto fácilmente determinable en

términos de garantías jurídicas. El artículo 39 es el relativo a la organización sindical, el artículo 40 al derecho de huelga.

La revolución francesa no sólo abolió todas las antiguas corporaciones de trabajo, sino que prohibió cualquier asociación especializada dirigida a contratar colectivamente las condiciones de trabajo. Justificada en abstracto con las teorías del liberalismo económico absoluto y con fe en el equilibrio espontáneo que el mercado de trabajo debería alcanzar a través de la demanda y de la oferta individual del trabajo, aquella legislación se convirtió en contraria a los intereses de los trabajadores. Los obreros amenazados por el hambre y sin dinero encontraron en la práctica que la contratación individual quedaba sujeta a las condiciones impuestas por los empresarios, quienes podían hacer uso de sus capitales como medios de resistencia y que podían también fácilmente aliarse en modo oculto para imponer salarios de hambre, eludiendo así cualquier legislación. No hay que olvidar que una organización de trabajadores laboriosa y grande puede ser más fácilmente objeto de la sanción de las leyes, mientras que los empresarios podrán ponerse de acuerdo y formar un frente único contra el trabajador, aunque no estén reunidos en una asociación evidente. En consecuencia, la historia de la liberación del trabajo es la historia de largas y duras luchas sostenidas por los trabajadores para conquistar el derecho de asociarse, con el fin de contratar colectivamente las condiciones del trabajo y de oponer al frente único de los empresarios el frente único de los trabajadores.

Éstos son los orígenes del sindicalismo moderno, antes reprimido por las leyes, más tarde tolerado y finalmente reconocido como legítimo, y directamente garantizado por la constitución. La constitución en el artículo 39 afirma precisamente la libertad de todos los ciudadanos para organizarse en sindicatos y con el fin de que determinados grupos dentro del gobierno, no impongan a los sindicatos argucias legaloides prohibitivas o discriminatorias. Afirma que a los sindicatos no se les puede imponer otra obligación que la de su registro en las oficinas locales y centrales según los requisitos de ley. Todo lo que se puede pedir a los sindicatos, según la constitución es, en consecuencia, que hagan pública su existencia en oficinas públicas determinadas y que estén organizados en su interior según los principios democráticos. Es decir, que la voluntad decisiva proceda de abajo, de la universalidad de los inscritos, y no sea impuesta desde arriba por la oligarquía sindical. Aflora de nuevo también aquí el problema, al que ya se ha hecho referencia, de la legalidad de las asociaciones en un Estado democrático. El principio es el mismo. Todas las asociaciones son lícitas siempre que

estén organizadas democráticamente. Sólo con este pacto las asociaciones son instrumentos de libertad, de otra manera tienden a degenerar en instrumentos de tiranía sectorial, opresora para quienes pertenecen y peligrosa para la consistencia democrática del Estado.

Sin embargo, debido a que es importante posibilitar la acción sindical unitaria para cada categoría de trabajadores, y porque además es necesario que puedan beneficiarse de los contratos colectivos aun los trabajadores que no sean socios de los sindicatos, el artículo 39 prevé un procedimiento mediante el cual pueden ser constituidos los órganos que representen unitariamente a los diferentes sindicatos en que se divide una categoría, y puedan negociar con los empresarios los contratos colectivos de trabajo que tengan validez no sólo para los socios de los sindicatos representados sino para una entera categoría. Es decir, para que tengan la validez no de un simple contrato (que por definición puede obligar sólo a los contratantes) sino de una propia y verdadera ley, mandamiento objetivo del soberano dirigido a todos aquellos que se encuentren en ciertas condiciones: en todo caso para todos los trabajadores y patrones de una categoría económica.

Ya que el instrumento más eficaz de la lucha sindical es la suspensión organizada y colectiva del trabajo, es decir, la huelga, el siguiente artículo 40 reconoce y garantiza tal derecho de huelga, y la reglamenta mediante una ley ordinaria. La debilidad del sistema político que opera en Italia y la superioridad de los intereses particulares, desafortunadamente, han impedido que se elaboraran y emanaran las leyes necesarias, ya sea para aplicar la representación unitaria de las categorías con el fin de poder llegar a contratos colectivos de trabajo, válidos no sólo para los contratantes sino para toda la categoría (o como se suele decir, *erga omnes*)[6] o para reglamentar el derecho de huelga, que por su naturaleza puede dar lugar a graves inconvenientes y abusos, a derroche y perturbación social.

En materia del derecho de huelga, ante el silencio del legislador, algún principio oportuno ha sido establecido por algunas sentencias de la magistratura ordinaria y administrativa y del tribunal constitucional.[7] La falta de una ley sindical que reglamente el artículo 40, constituye una grave y peligrosa laguna jurídica y una interrogante sobre el futuro de la república. Mientras tanto, la huelga ha llegado a ser endémica en la administración pública y más todavía en su ambiente tradicional y legítimo, es decir, en la empresa.

La huelga en la empresa, como ya lo hemos señalado, encuentra su fundamento en la oposición de los intereses de los empresarios con los de los trabajadores. En los países con democracia más avanzada la

huelga tiende a transformarse, sin embargo, en un remedio excepcional, empleado sólo cuando han fallado todos los procedimientos de conciliación y arbitraje que las leyes y, alguna vez los mismos estatutos de los sindicatos, señalan. Esto evita grandes daños económicos, confiere mayor estabilidad a todo el sistema productivo y a todo un orden social, evita que surjan los antagonismos de clase, y garantiza el empleo al trabajador, ya que el derecho de huelga puede convertirse en un arma de dos filos y muchas graves derrotas en el ámbito del trabajo derivan del abuso del derecho de huelga.

Menos legítimo, al menos en apariencia, es la huelga en la administración pública.[8] Aquí no existe el empresario privado y en consecuencia no existe (o no debería existir) la oposición de intereses que constituye el presupuesto de la huelga. Por un lado está el trabajador, por el otro el Estado: es decir, en un país dirigido por sufragio universal hay (o debería haber) la totalidad de los trabajadores, que determine la compensación de los empleados públicos a través del parlamento: a través de los hombres de su confianza, elegidos libremente.

La extensión de las huelgas en la administración pública es entonces índice de una situación anormal: significa que existe en el mecanismo representativo algo que no funciona y que la autoridad "democrática" del parlamento, es decir, la autoridad de la "representación popular" no goza del prestigio suficiente. En otros términos, significa que la legitimidad "democrática" del sistema es formal, pero no sustancial.

Éste es un punto importante que merece la mayor atención por parte de quien quiera evaluar la autenticidad y la eficacia de un sistema democrático. Si los trabajadores (que son la gran mayoría de los electores) no tienen confianza en las decisiones tomadas por el parlamento nacional (formado por sus elegidos) y por el gobierno nacional (que no puede trabajar si no está sostenido por la mayoría del parlamento) significa que el procedimiento mediante el cual se forman las representaciones parlamentarias está viciado y no es sincero. Significa que los electores (repito, que son en gran parte trabajadores) no reconocen en los parlamentarios a sus auténticos representantes, o bien, significa que las representaciones parlamentarias no gozan de aquella plena serenidad e independencia que sería necesaria para su quehacer.

Probablemente sea verdad lo uno y lo otro, con grave perjuicio de la estabilidad de todo el sistema democrático. La mayor parte de los estudiosos de las instituciones políticas piensa que una situación de cosas tan grave esté en parte vinculada con las leyes electorales en vigencia, que no permiten al elector escoger verdaderamente a su representante sino que sólo le permiten convalidar una de las listas que

le presentan los diferentes partidos. Mientras que permite a las secretarías de los partidos incluir o no en las listas a los candidatos, no ciertamente en razón de su lealtad hacia los electores, sino, al contrario, en razón de su fidelidad exclusiva hacia el partido. Éste es el planteamiento que volveremos a tocar.

Finalmente llegamos al título breve, que es un tanto heterogéneo, dedicado a las "relaciones políticas". En este título se contienen las últimas consecuencias lógicas del sistema de derechos subjetivos públicos y de garantías, delineado en los títulos precedentes.

En los títulos precedentes se construye una esfera de protección jurídica del individuo frente al poder político. Es decir, se establece aquello que el individuo es libre de hacer y que el poder político no puede impedirle hacer: vivir, no sufrir coerciones físicas arbitrarias, tener un domicilio a salvo de invasiones arbitrarias de los agentes del poder, expresar sus opiniones —respetando las opiniones y la dignidad de otros sin peligro de consecuencias penales o persecutorias en cualquier caso—, comunicarse con sus semejantes mediante cartas que el poder político no debe violar, mediante telefonemas que el poder político no debe escuchar, o de cualquier otro modo, así como en sus relaciones con los demás integrantes de la sociedad, es decir, a través de reuniones y asociaciones. Para garantía del individuo se establece además que sus divergencias con el poder político no sean decididas por el mismo poder político, ya que de otra manera éste siempre prevalecería, *quia nominor leo*, sino que sean decididas por magistrados que no dependan del poder político y que estén a salvo por ley de cualquier soborno o amenaza del mismo poder político.

Esta esfera de protección jurídica crea hombres libres, transforma virtualmente a los súbditos en ciudadanos. Sería inconcebible que hombres libres y garantizados en su libertad aceptaran dejar el poder del estado en manos de fuerzas incontrolables y no provenientes de ellos, y tener un soberano y no ser ellos el soberano. Los regímenes autocráticos, es decir, aquellos que pretenden imponer al pueblo una voluntad política que no proviene del pueblo mismo, no pueden tolerar un sistema válido de libertades civiles. Hay una contradicción evidente entre el estado de libertad en las relaciones civiles y el estado de sumisión en las relaciones políticas. Es natural que hombres libres y dotados de garantías de libertad sumariamente recordadas, pretendan confiar la

cosa pública a hombres escogidos por ellos, para la aplicación de directivas políticas aprobadas por ellos.

En el cuarto título se prevén precisamente estas consecuencias que determinan los modos mediante los cuales el ciudadano expresa su voluntad política seleccionando las representaciones parlamentarias, decidiendo directamente determinadas cuestiones a través del referéndum, o participando en la actividad del Estado en las oficinas públicas y también en aquellos cargos que no tienen un origen electivo. A decir verdad, la constitución se limita a señalar algunos principios, y deja la ordenación completa de la materia a las leyes reglamentarias ordinarias: a leyes electorales por lo que se refiere a los cargos de elección, sean políticos o no; a leyes sobre la administración pública y sobre el ordenamiento judicial para los cargos que no sean de elección. Y ésta es una grave laguna, sobre todo por lo que se refiere a las leyes electorales que constituyen la espina dorsal de la constitución "de hecho" o "material", y que no deberían estar a merced de cualquier mayoría momentánea, deseosa (y lo confirman muchos casos) de modificar o mantener el sistema electoral, no con la finalidad de lograr una representación popular más válida y sincera y una más honesta y eficaz selección del personal político, sino más bien con la finalidad de perpetuar el propio poder o, peor aún, para perpetuar en el poder a las oligarquías que hayan logrado imponer su dominio sobre la misma mayoría actual.

Por lo que respecta a los cargos de elección, la constitución se limita a decir que son electores todos los ciudadanos, hombres y mujeres, que han alcanzado la mayoría de edad (artículo 48) y que el voto es personal e igual (un ciudadano no puede disponer de dos votos), libre (es ilegítima entonces cualquier forma de coerción sobre el elector y cometería un delito quien, con violencia o lisonjas, quisiera determinar su voto) y secreto, para tutelar precisamente la libertad del voto. Sólo quien vote en secreto estará seguro de no sufrir persecuciones a causa del voto dado y ni siquiera le será fácil vender su voto ya que se encuentra en la imposibilidad de demostrar cómo ha votado. También aquí sería función de las leyes desarrollar estos principios para poner al elector en condiciones de absoluta serenidad y enfrentar también el problema de la utilización en exceso de modernas técnicas de propaganda, dirigidas no a la razón y al libre juicio, sino a la explotación de impulsos emotivos irracionales, mediante la sugestión.

En este título aflora también una materia de la que ya hemos hecho

referencia y que no tiene aquí su verdadera ubicación lógica, pero que de cualquier manera merecería una regulación más actualizada: la materia de los partidos políticos. Dice el artículo 49 que "todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir con método democrático a determinar la política nacional".

Es ésta una materia que se ubica en el problema general de las asociaciones, y en el fondo podría encontrar su completa reglamentación en los principios generales que ya conocimos, sancionados por la constitución precisamente para la libertad de las asociaciones y para su regulación. Los partidos no son sino asociaciones que, sin embargo, se proponen un fin particular: conducir a los hombres por ellos seleccionados para los cargos públicos de elección, conquistar si es posible una mayoría en el parlamento y determinar, o al menos contribuir para determinar, la dirección política del parlamento y del gobierno. Se trata, entonces, de asociaciones particularmente importantes y delicadas para los fines de la sinceridad y validez de un sistema democrático. Frente a tales asociaciones sin perjuicio de su absoluta espontaneidad y libertad, deberían estar asegurados con rigor los principios de la legalidad, la democracia interna y la publicidad de los medios financieros. Pero ninguna garantía para los ciudadanos en particular ante los partidos está señalada en la constitución, ni siquiera una garantía genérica parecida o prevista por el artículo 39, en relación con las asociaciones sindicales, en donde se obliga a los sindicatos, como hemos visto, de tener un estatuto con base democrática, condición de su participación en la elaboración de los contratos colectivos válidos para toda la categoría (*erga omnes*).

Permanece así sin solución el problema de cómo evitar la conversión de los partidos políticos de instrumentos de libertad en instrumentos de poder oligárquico, con la consecuente deformación de la representación parlamentaria. Este problema tan grave lo habíamos tocado apenas cuando hablamos del derecho sindical y del derecho de huelga, particularmente de la huelga en la administración pública. En un país libre la libertad para asociarse no puede sufrir limitaciones, más bien debe ser particularmente asegurada cuando el fin de la asociación es el ejercicio de la soberanía popular. Sin embargo, ya que la actividad de tal género de asociación determina directamente la naturaleza política del régimen y condiciona su pureza democrática, muchos piensan que la democracia interna de las asociaciones políticas en general y de los partidos en particular, debería ser rígidamente reglamentada con aquellas previsiones que la larga y fatigosa experiencia de la civilización liberal de Occidente ha descubierto y sugerido.[9] Principio de legalidad

(es decir, conformidad necesaria de cualquier comportamiento a reglas preconstituidas), publicidad de los debates, secreto de las votaciones, publicidad de las finanzas, pluralismo interno, división de las funciones y de los poderes, existencia de un órgano judicial independiente del todo que pueda defender los derechos de las mayorías integrantes contra las arbitrariedades de las oligarquías que se encuentran en el vértice y vigilar sobre la observación del principio de legalidad.

Sobre todo, reglas y sanciones severas, deberían limitar la posibilidad de desgaste de los partidos políticos. Hoy, en Italia, los partidos políticos son organizaciones autocráticas y secretas, no obstante la coreografía democrática y publicitaria de sus congresos. Son Estados dentro del Estado, proyectados hacia una lucha desenfrenada por la conquista del poder total, para la sumisión monopólica del Estado. El instrumento fundamental de esta lucha es el financiero y el régimen de concurrencia hace que no hayan límites a la necesidad financiera. Esta hambre de dinero de los aparatos partidistas bastaría por sí sola para falsear todo el juego político, ya sea influyendo la política global del partido debido a los financiamientos ocultos, alterando los equilibrios internos de los grandes partidos en razón de los financiamientos de sus agrupaciones internas, o en ciertos casos creando la dependencia financiera disimulada de partidos menores frente a los partidos mayores y de partidos de oposición frente a los partidos de gobierno. El elemento de desorden y disturbio político que por su naturaleza constituyen los partidos menores se ha agigantado por estos aspectos financieros. Y la cosa es aún más grave si se piensa cómo en un régimen con sistema proporcional el equilibrio de la balanza política, en momentos críticos y decisivos, precisamente pueda depender de la evolución de los partidos menores.[10]

Sin embargo, limitar y controlar los gastos no bastaría para sanar al mal. Esto es esencialmente sostenido por la excesiva apuesta en el juego, o sea, el ejercicio de la soberanía. Hay un gran desequilibrio entre le enormidad del poder al que aspira cualquier partido, y que tal vez logre ejercer, y la naturaleza de sus estructuras disimuladas. Este desequilibrio sólo puede ser recuperado conduciendo de nuevo a los partidos a sus legítimas funciones y sólo a éstas. Mediante leyes electorales que liberen a los parlamentarios de la dependencia de sus aparatos partidistas y con una relación diferente entre gobierno y asambleas, se logrará que el gobierno no esté a merced de las asambleas y con ello de quien controla a las asambleas. El desorden profundo en la vida de los partidos deriva, ante todo, de la usurpación efectiva de los poderes y de las funciones que les fueron otorgadas. Los partidos

deben dar a las asambleas y al gobierno hombres y programas, pero las asambleas y el gobierno deben ser órganos constitucionales libres, debidamente garantizados y defendidos en su libertad, es decir, en el libre ejercicio de sus funciones.

La corrosión sustancial del Estado democrático por obra de partidos oligárquicos o directamente autocráticos, que suprimen la libertad de las representaciones parlamentarias, puede hacer ilusoria no sólo la determinación popular de la orientación política, sino también, el control parlamentario sobre la legislación y sobre el gasto público. El principio según el cual ningún tributo puede ser percibido si no es libremente permitido por la representación parlamentaria, y según el cual el dinero no puede ser gastado sino para lograr aquellos fines para los que fue permitida la exacción del tributo, es tal vez la piedra angular del sistema de las libertades occidentales. Sin embargo se convierte en mera ilusión, vale la pena repetirlo, cuando el funcionamiento de los partidos políticos sea viciado y sea viciada la relación entre partidos y representaciones parlamentarias. Es decir, cuando falten al cuerpo electoral los instrumentos eficaces para ejercer un control sobre la obra de sus representados en el parlamento.

En el título dedicado a las relaciones políticas están recogidas otras disposiciones un tanto heterogéneas. En el artículo 50 se dice que todos los ciudadanos pueden dirigir peticiones a la cámara, para pedir disposiciones legislativas o exponer necesidades comunes. En sustancia (aunque de origen diferente a la de otras) se trata de una institución de democracia directa, es decir, entendida para hacer participar directamente a los ciudadanos en la formación de la voluntad del Estado. Sin embargo, en la práctica no ha revelado ninguna vitalidad, y sólo puede servir en momentos de fuerte tensión política para organizar acciones de propaganda (mediante peticiones colectivas organizadas por partidos masivos).

Poco importante se ha revelado también el otro instituto de la democracia directa que, en la práctica parlamentaria ha sido considerado ya como operante (sin necesidad de una propia ley para su aplicación): la iniciativa popular, o sea el derecho para presentar un proyecto de ley por parte de 50,000 electores.

El modo más válido de la participación directa del ciudadano en el poder político podría realizarse a través del instituto del referéndum, es decir, a través de la decisión popular sobre propuestas de ley o propuestas para la revocación de leyes, prevista en otra parte de la constitución. El artículo 75 admite el referéndum popular para deliberar sobre la abrogación total o parcial de una ley o de una aplicación

que tenga valor de ley sobre propuestas firmadas por al menos 500,000 electores o por cinco consejeros regionales. El artículo 138 prevé que las leyes para la revisión de la constitución y otras leyes constitucionales sean sometidas a referéndum cuando, dentro de los tres meses de su publicación, representan la demanda de un quinto de los miembros de una cámara, de quinientos mil electores o de cinco consejeros regionales, a menos que la ley haya sido aprobada en segunda votación por cada cámara con mayoría de dos tercios de sus componentes. El artículo 123 prevé el referéndum de abrogación de leyes y disposiciones administrativas de la región. Finalmente los artículos 132 y 133 admiten particulares referendos preventivos y consultivos como procedimiento para modificar las circunscripciones regionales y provinciales. Si las leyes para la aplicación de la constitución relativas al referéndum hubieran sido promulgadas, estas formas de manifestación directa de la soberanía popular —aun quedando destinadas probablemente a tener aplicación poco frecuente o casi excepcional— todavía hubieran podido ser utilizadas para permitir, en problemas de gran relieve, una verificación de la voluntad popular frente a los órganos representativos. Sin embargo los legisladores italianos hasta ahora no han logrado superar su profunda aversión hacia el referéndum, si bien en varias circunstancias han tenido impulso de ponerlo en práctica con el fin de hacer más fácil el procedimiento de enmienda constitucional. Por otra parte, el referéndum de abrogación no sólo limitado a las nuevas leyes, con término perentorio para proponerlo (en este caso constituiría sólo un control popular sobre la actividad legislativa), sino permitido en lo general puede dar lugar, máxime en un régimen partidocrático, a peligrosas sorpresas. Por lo demás, la constitución reduce razonablemente el referéndum para las leyes tributarias y de presupuesto, las de amnistía y de indulto y las de autorización de tratados, pero olvida por ejemplo las leyes relativas al servicio militar y otras, en donde la demagogia puede influir el voto popular.

Sin embargo, hay que decir que oportunamente la ley constitucional número 1 de 1953 ha establecido el control preventivo del tribunal constitucional sobre las propuestas de referéndum. Al no contemplarse como tales las que impliquen la derogación de las normas constitucionales, la jurisprudencia de la corte podría introducir casi como exclusión del referéndum además, a aquellas puestas explícitamente por la constitución.

Los institutos de democracia directa pueden constituir un sistema válido y sincero de democracia representativa. Pero cuando un sistema como éste no logre afianzarse, puede constituir fácilmente una fuente

de desorden e inestabilidad, en donde ya el nivel de inestabilidad parece peligrosamente elevado.

Por lo que se refiere al ciudadano que aspira a entrar en la administración pública, la constitución señala que pueden acceder a las oficinas públicas todos los ciudadanos de uno u otro sexo, en condiciones de igualdad (artículo 51); que el modo normal para ser admitidos en la administración pública es el concurso (artículo 97) y que los empleos públicos están al servicio exclusivo de la nación (artículo 98). Es decir, que las tareas se deben desarrollar objetivamente según las leyes, sin preocuparse de las facciones organizadas, aunque éstas se encuentren en el gobierno. Es superfluo decir que este ideal de una administración pública objetiva, reglamentada sólo por la ley, insensible a los sobornos partidistas queda, por ahora, como una noble utopía. Sin embargo, pertenece a la opinión pública exigir y obtener que una revisión cuidadosa de las leyes sobre la admisión y la situación jurídica de los empleados públicos y la aplicación de la justicia administrativa acerquen la realidad a los nobles ideales consagrados en la constitución y frenen el escandaloso y desastroso sistema del "despojo" que se ha venido instaurando, con leyes que favorecen nombramientos y promociones arbitrarias y extiendan el inmenso sistema de concesiones en los entes públicos.

En el título de las relaciones políticas, agotada la materia esencial de la participación del ciudadano en la vida del Estado, son señaladas dos obligaciones fundamentales de los ciudadanos las que se ha dejado definir ulteriormente a la ley: el servicio militar obligatorio y el pago de los impuestos establecidos con criterio progresivo y no proporcional. Es decir, que cada ciudadano debería soportar una carga tributaria más que proporcional, según la naturaleza de sus propios medios. En la realidad esto sucede por lo que se refiere a los impuestos directos; lo contrario acontece respecto a los impuestos indirectos, es decir, todas aquellas fugas de riqueza que se realizan a través de las aduanas, con los impuestos, con los documentos sellados y peor aún con la inflación que pulveriza desordenadamente el ahorro en las manos del ahorrador, se enriquece a los deudores y empobrece a los acreedores (aunque los deudores, por ventura, sean ricos y los acreedores pobres) y, sobre todo, golpea a la vasta masa de aquellos que tienen un rédito fijo.

En suma, se puede decir que la parte declarativa de los derechos contiene, a pesar de los hechos señalados en lo que concierne a las garantías fundamentales, normas precisas y válidas, aunque no siempre suficientes y concluyentes. Un país en el que tales normas recibieran plena y leal aplicación, apegada a la letra y en el espíritu, mediante un ordenamiento y un efectivo juego de poderes, sería sin lugar a dudas entre los más civiles y los más libres; aunque sí esta parte de la constitución contiene muchas cosas y muy buenas intenciones.

En presencia de un poder judicial independiente, eso no constituiría un grave inconveniente, sino más bien, como ya se ha apuntado, podría servir también para algo positivo, ya que aumentarían las posibilidades de control (o de motivación del control) sobre los otros poderes. Los inconvenientes, en cambio, surgen en donde el poder judicial no es independiente de los otros poderes del Estado o de fuerzas extrañas al Estado. En general, en consideración de estas hipótesis, va reconocido de cualquier manera el inconveniente.

Una constitución, y máxime una constitución rígida, debe ser únicamente un complejo de específicas garantías jurídicas de los individuos y de los grupos, además de un sistema de organización de los poderes públicos. En un documento de esta clase, cada palabra que no tenga un exacto significado jurídico, es decir, una eficacia organizativa imperativa y evidente, es siempre nociva porque genera incertidumbre sobre el documento y amplía, en forma peligrosa, la posibilidad de interpretarla. Si las condiciones no son propicias para que a una exigencia se pueda corresponder con garantías concretas, es mejor no ocuparse de la constitución, que no debe ser una antología de buenos propósitos sino la espina dorsal de un concreto ordenamiento jurídico.[11]

NOTAS

[1] Como es ya conocido, en Alemania después de la guerra mundial se ha buscado "actualizar", es decir, hacer inmediatamente eficaces los derechos fundamentales del individuo. La constitución de Bonn de 1949 establece en el artículo 1, párrafo III, que el catálogo de los derechos fundamentales sancionado por la constitución obliga inmediatamente al legislador, al poder ejecutivo y al jurisdiccional. Para garantía de esta disposición, el artículo 19, párrafo IV, dispone que si alguien es dañado en sus derechos por el poder político, puede recurrir a la autoridad judicial ordinaria cuando no exista otro órgano competente. Como complemento de las garantías del "Estado de derecho", la ley institutiva del tribunal constitucional federal de 12 de marzo de 1951, reglamenta el instituto llamado "recurso constitucional", según el cual cada persona puede dirigirse al tribunal constitucional federal si considera lesionado alguno de sus derechos fundamentales por el poder público, después de haber agotado todos los recursos ante las otras autoridades judiciales (pp. 90 y 91). Para la jurisprudencia constitucional del tribunal constitucional federal alemán, véase la reseña jurisprudencial de Engler, "Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht zu den Grundrechten", en *Das Bundesverfassungsgericht*, Karlsruhe, 1963, p. 87 y ss.; así como Ortino, S., *L'esperienza della corte costituzionale de Karlsruhe*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 99 y ss.

[2] El artículo 21 de la constitución de la República Federal de Alemania de 1949 contiene normas sobre la función, fundación y organización de los partidos en general, y normas sobre la exclusión de los partidos inconstitucionales de la vida pública en vía especial. A propósito de esta última norma constitucional, el *Bundesverfassungsgericht*, investido por el gobierno federal, en la cuestión sobre la legitimidad del partido comunista alemán, sostenía: "El artículo 21, párrafo II, no está, por lo tanto, en contradicción con un principio básico de la constitución; es más o menos expresión de la consciente voluntad para resolver a nivel constitucional un problema-límite del ordenamiento estatal democrático y liberal; repercusión de las experiencias de un constituyente que en una precisa situación creyó que no era ya posible realizar puramente el principio de la neutralidad del Estado frente a los partidos políticos; profesión —en este sentido— de una *democracia pronta a combatir* (*cfr.*, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts,* Tubingen, vol. V, p. 139). Ver para los pormenores de esta sentencia, Bon Valsassina, M., "La giurisprudenza del B. en tema d'incostituzionalità dei partiti politici", en *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 442 y ss.

[3] *Cfr.*, sentencia número 57 de julio de 1960, en *Giurisprudenza costituzionale,* 1960, p. 759 y ss. El problema de la televisión está debatido en el volumen *Verso il regime*, Bari, Laterza, 1960, que recoge las actuaciones del congreso radical de los "amici del mondo" de 1959 para una reforma de la Rai-TV con la presentación de Ernesto Rossi y la discusión. El tema, de importancia extrema, ha dado lugar a numerosos escritos y ensayos; entre ellos se recuerda Pierandrei, F., "Radio, televisione e costituzione", en *Raccolta di scritti in onore de A. C. Jemolo,* vol. III, pp. 251-613); Fois, S., "Libertà di diffusione del pensiero e monopolio radiotelevisivo", en *Giurisprudenza costituzionale,* 1960, pp. 1127-1171. Para un examen,

desde el punto de vista principalmente sociológico, del tema de la televisión y de sus implicaciones en la política nacional, *cfr.*, también, Weiss, I., *Politica dell'informazione,* Milano, Comunità, 1961, esp. p. 332 y ss.

[4] "Graves dificultades amenazan la democracia constitucional por parte de una prensa comercializada e irresponsable y de los otros medios de comunicación masiva, especialmente la radio y el cinematógrafo. Peligros igualmente grandes presenta cada extensión del control gubernamental sobre estos campos... El gobierno constitucional se funda sobre la existencia de límites efectivos sobre el ejercicio de cualquier poder institucionalizado. La prensa de hoy en día está institucionalizada del todo en su estructura y, sin embargo, nosotros hablamos simplemente de ella en términos de libertad individual", dice (*op. cit.*, p. 543) Friedrich y pone en evidencia cuáles son las dificultades que presenta el problema, dada la inaceptabilidad de toda forma censurada. El pensamiento de Friedrich se inclina hacia una rigurosa legislación antimonopólica: esto para la prensa. Empero ¿qué sucede cuando la ley crea precisamente el monopolio total de la televisión, tanto más sugestivo y peligroso? La prensa, hasta hoy, en un país libre, no ha sido nunca, verdaderamente monopolizada.

[5] *Cfr.*, Jhering, R., *La lotta per il diritto,* Bari, Laterza, 1960 (ed. italiana).

[6] Frente a las dificultades que nacían por la inaplicación del artículo 39, la ley del 14 de julio de 1959, número 741, prorrogada por la ley número 1027, de 1960, con criterio discutible intentó introducir un substituto de la representación unitaria en la categoría indicada para estipular el control colectivo, válido *erga omnes*, es decir, para la entera categoría de patrones y trabajadores. La corte constitucional, facultada para interpretar las leyes, ha declarado que no está fundada la tesis, según la cual se señala que el artículo 39, especialmente el cuarto párrafo, contiene una reserva normativa y contractual en favor de los sindicatos registrados por el reglamento de las relaciones de trabajo. Dicha tesis contrasta de hecho con las normas contenidas en el artículo 3, segundo párrafo; en el artículo 35, primero, segundo y tercer párrafos; en el artículo 36, y en el artículo 37 de la constitución que no sólo permite, sino que directamente impone al legislador aprobar normas que inciden en el campo de las relaciones del trabajo. Por lo demás, se ha hecho notar, por la corte, que la actividad de la aplicación constitucional debe desarrollarse, en éste y en otros casos análogos, sin el sacrificio de otros preceptos y otras finalidades, sino en el respeto de la armoniosa unidad del sistema. El artículo 39 fija dos principios: con el primero se garantiza la libertad de las asociaciones sindicales de regular los conflictos de intereses que surgen entre las categorías opuestas mediante el contrato colectivo, al que se le reconoce eficacia *erga omnes* una vez que sea estipulado de conformidad con un determinado procedimiento. Puestas estas premisas ha considerado que la ley número 714, de 1959 ("ley Vigorelli") tiene significado y función de ley transitoria, provisional y excepcional, dirigida a regular una situación pasada y a tutelar el interés público de igualdad en el trato a los trabajadores y a quienes proporcionen el trabajo. Sólo en este sentido puede considerarse la tesis de que con la ley impugnada no se haya querido dar aplicación al sistema del artículo 39, del que, al contrario, la ley presupone su aplicación inminente. Por el contrario, si es válida y admisible, en cuanto provisional y transitoria, la ley número 741, de 1959, no puede decirse lo mismo de la ley número 1027, de 1960, con la que fue prorrogado el sistema más allá de 3 de octubre de 1959. A decir verdad, incluso la sola reiteración de la ley sirve para eliminar de ella el carácter de transitoriedad y provisionalidad, que sólo la justifica y termina por sustituir al sistema constitucional otro sistema arbitrariamente construido por el legislador y que por lo tanto es ilegítimo. La corte ha agregado que el le-

gislador no tiene la intención de conferir al gobierno el "poder de uniformarse", al emanar las normas delegadas en las cláusulas contractuales que estén en contraste con las normas imperativas de ley, y ha aclarado que frente a éstas la delegación debe considerarse inoperante. Ahora bien, en la hipótesis en la cual las cláusulas de este género que aparecen en los decretos legislativos y que se aplican a la delegación, éstas deben ser consideradas como simples cláusulas contractuales, por lo cual compete al juez ordenar que se substituya el ordenamiento que está en contraste con las normas imperativas de ley y decidir la controversia con base en los resultados de tal verificación (sentencia de 19 de diciembre de 1962 número 106). Este último principio, que compete al juez de mérito es el de establecer que se substituya el afirmado contraste con normas de ley, y ha sido aplicado sucesivamente en la jurisprudencia de la corte relativa a decretos legislativos emitidos con la fuerza de la ley Vigorelli (sentencias y órdenes número 107 de 1962, números 33, 34, 35, 36, 37 de 1963, etc.).

[7] La huelga ha sido definida por (el tribunal de) casación (S. U. Pen., 24 de febrero de 1951), en *Foro it.*, 1951, II, 97 ss.) como suspensión colectiva del trabajo, concertada y actuada uniformemente por trabajadores subordinados al fin de resolver un conflicto de trabajo o de obtener una reglamentación más favorable de la preexistente relación. Se ha excluido, en consecuencia, que pueda considerarse como ejercicio del derecho de huelga la suspensión del trabajo determinada por motivos políticos (S. U. Pen. 24 de febrero de 1951, en *Giur. it., rep.*, 1953, 2332 con amplio seguimiento de ulterior jurisprudencia y con la adhesión del consejo de Estado), entre otros, el consejo de Estado, VI sección, 6 de diciembre de 1957, en *Giur. it., rep.*, número 796, en *Giur. cost.*, 1958, 722 y ss.). Todavía más recientemente, el tribunal de casación ha admitido la licitud, dentro de ciertos límites, de la huelga por solidaridad, en cuanto ha considerado que el derecho de huelga constitucionalmente garantizado consiste en el poder de los trabajadores para abstenerse colectivamente de trabajar con el fin de tutelar intereses comunes profesionales, que también pueden tener un contenido más amplio común a enteras categorías de trabajadores. A veces tales intereses reciben una amenaza directa sólo en algunas empresas, pero puede existir el riesgo de que si esos intereses no son debidamente tutelados en un futuro más o menos próximo sean perjudicados los de otros trabajadores pertenecientes a la misma categoría. En tal hipótesis la huelga de los trabajadores indirectamente amenazados ha sido reconocida como legítima (cass, IIa. civ. 22 de julio de 1963, en *Giur. it., mass.*, 1963). Además, se ha excluido que constituyan huelga el tortuguismo, la huelga de "tablero" y de "hipo" (cass. II. civ. 4 de marzo de 1962, número 584, en *Rep. Giur. it.*, 1952, 1985) seguida sin embargo al revés (o huelga, porque no consiste en la precisa aplicación de disposiciones erróneas), considerándola ilícita (Tribunal di Oristano, 24 de mayo de 1950, en *Arch. pen.*, 1951, II, 59 y ss.; Tribunal de Sassari, 24 de febrero de 1959, en *Rass. giur. sarda*, 1961, 155 y ss.). En general, y siempre entre los tribunales de mérito, la misma opinión vale en jurisprudencia también contra la huelga blanca con permanencia de los trabajadores en la fábrica (apéndice, Firenze, 24 de junio de 1954, en *Dir. lav.*, 1955, II, 42 y ss.). El artículo 40 fue considerado como norma preceptiva por la casación (S. U. Pen. 24 de febrero de 1951, en *Foro It.*, 1951, II, 97 y ss.) y por el consejo de Estado (IV sección, 23 de mayo de 1952, en *Riv. giur. lav.*, 1953, II, 116 y ss.). De diferente aviso entre 1949 y 1950 fue sólo el tribunal de Cremona (29 de junio de 1949, en *For. pad.*, 1950, IV, 112 y ss.; 16 de diciembre de 1950, en *Giur. it.*, 1951, 1, 2, 300 y ss.; etc.) que la consideró programática y consideró, en consecuencia, vigentes las normas del código penal que castigan la huelga como delito. La ausencia de leyes que hubieran podido regular el ejercicio de la huelga señalado por el artículo 40 no permite concluir, sin embargo, que el ejercicio del

derecho es lícito siempre incondicionalmente (así, se tiene al tribunal de Milano; 31 de mayo de 1951, en *Riv. giur. lav.*, 1952, II, 162 y ss., cuya opinión ha quedado, por otro motivo, aislada). Entre las condiciones formales del ejercicio de huelga se considera necesario el preaviso por una parte de la jurisprudencia (de mérito), aunque no de toda (ver por ejemplo, en el primer sentido app. Milano, 12 de mayo de 1954, en *Mass. giur. lav.*, 1954, 120; en el segundo, *pretura* de Génova, 10 de diciembre de 1953, en *Dir. lav.*, 1954, II, 203 y ss.), y tal vez la proclamación por parte de las asociaciones sindicales competentes (así, el citado apéndice Milano). En cambio la casación ha excluido la necesidad de la comunicación previa de la huelga al patrón (casación II, civ. del 7 de junio de 1952, número 1628, en *Foro it.*, 1953, I, 355 y ss., y más reciente, el 22 de julio de 1963, número 2036, en *Mass. giur. it.*, 1963). En cuanto a las consecuencias del reconocimiento del derecho de huelga, la opinión que prevalecía en gran medida en la jurisprudencia, y acogida por el consejo de Estado y el Tribunal de casación es que su ejercicio no legitime la solución de la relación del trabajo, no traiga consecuencias de interrupción sino sólo determine la suspensión de las obligaciones de prestación del trabajo y de la correspondiente retribución (v. cass. II civ., 4 de marzo de 1952, número 584, en *Riv. giur. lav.*, 1952, II, 84 y ss.). Se ha considerado entonces, legítima, la retención de las retribuciones a los empleados del Estado por los días de huelga (Ad. plen. cons. de Estado, 8 de mayo de 1951, número 2, en *Riv. div. lav.*, 1951, II, 420 y ss.). El viejo problema de que si la huelga puede ser considerada como caso de fuerza mayor para el empresario, como para excluir su responsabilidad hacia terceros, se ha reconsiderado y ha sido resuelto en el sentido de que es un caso de fuerza mayor sólo en la hipótesis de huelga antieconómica (cass. II civ., 18 de diciembre de 1952, número 3236, en *Mass. giur. it.*, 195). Con relación a las normas del código penal aplicables a la huelga se han expuesto varios problemas que contrastan con el artículo 40. Con las solas excepciones de una cierta jurisprudencia del Tribunal de Cremona (ya citada), se ha reconocido por la jurisprudencia ordinaria que el artículo 502, segundo párrafo, del código penal es contrario al artículo 40 de la constitución (y debe, en consecuencia, ser considerado abrogado o ilegítimo: en ese sentido está también la corte constitucional, 4 de mayo de 1960, número 29, en *Mass, giur. lav.*, 1960, 108). Las dudas sobre la conformidad con la constitución del artículo 330 del código penal sobre la huelga de los empleados públicos han sido resaltados por la corte constitucional con sentencia interpretativa (28 de diciembre de 1962, número 124, en *Giur. it.*, 1963, I, 1, 437 y ss.) considerándose aplicable todavía dicho artículo del código penal sólo en la hipótesis de que los empleados públicos en huelga tengan la obligación de cumplir un servicio absolutamente esencial para la vida de la comunidad nacional. Legítimo en todo caso ha sido considerado por la corte constitucional el artículo 333 del código penal, sobre el abandono individual de la oficina pública, empleo o trabajo (en cuanto a que no es aplicable en hipótesis de huelga). El agravamiento del daño, en la huelga señalado por el artículo 635, segundo párrafo, del código penal ha sido considerado conforme al artículo 40, ya sea por los jueces ordinarios ya sea por la corte constitucional (v. cass. I pen., 2 de febrero de 1953, número 238, en *Giur. compl.* cass. pen., 1953, IV, 435; corte constitucional, el 8 de julio de 1957, número 110, en *Giur. cost.*, 1957, 1025 y ss.). La corte, además, ha rechazado la excepción de inconstitucionalidad del artículo 1105 del código de la navegación, relativo a la hipótesis de la huelga de los marinos, a causa de los peligros a que quedarían expuestos bienes y personas en tales circunstancias (28 de diciembre de 1962, número 124, en *Giur. it.*, 1962, I, 1, 442 y ss.). En fin, ha excluido con sentencia interpretativa la legitimidad de los artículos 504 y 505 del código penal, que se refieren respectivamente a la coacción de la autoridad pública mediante huelga y la huelga de

solidaridad y de protesta (28 de diciembre de 1962, número 123, en *Giur. it.*, 1963, I, 1, 437 y ss.).

Sobre el cierre de la fuente de trabajo la corte ha declarado la ilegitimidad del artículo 502 del código penal en cuanto está vinculada al sistema corporativo (encontrado en contraste con el artículo 39 de la constitución en la citada sentencia número 29 de 1960). La precedente jurisprudencia de los jueces ordinarios había sido de análoga advertencia y considerado al artículo 502, en la parte relativa al cierre, abrogado como consecuencia de la abrogación del sistema corporativo. (Así, la *pretura* de Torino el 28 de enero de 1950, en *Foro it.*, 1950, I, 1462 y ss.; *pretura* de Parma, el 30 de octubre de 1954, en *Dir. lav.*, 1954, II, 216 y ss.; casación, 18 de junio de 1953, en *Giur. it.*, 1954, I, 859 y ss.). En fin, con la sentencia del 2 de julio de 1958, número 47 (*Giur. cost.*, 1958, 572 y ss.), la corte constitucional ha excluido la ilegitimidad constitucional del cierre con fines extracontractuales que ejercen pequeñas industrias y comercios. Pido me sea disculpada la larga y aburrida exposición de la jurisprudencia. Sin embargo, he creído oportuno detenerme sobre la selva de incertidumbres jurídicas creadas por la carencia legislativa en orden de la aplicación de un artículo verdaderamente fundamental de la constitución. También he querido poner en evidencia la particularidad de un poder legislativo con frecuencia tan celoso de toda la libertad de la magistratura y, sin embargo, listo para sustraerse a sus responsabilidades y abandonar a la jurisdicción decisiones de fundamental relevancia constitucional.

[8] Ver la opinión de un jurista libre de sospecha de utilizar conceptos conservadores, Barile, P., *Il soggeto privato*, Padova, Cedam, 1953, p. 134).

[9] Sobre los aspectos positivos (y negativos) del sistema de las elecciones primarias en Estados Unidos, con el fin de hacer más democrática la selección y la elección del *leadership*, ver Volterra, S., *Sistemi elettorali e partiti in America*, Milano, Giuffrè, 1963, pp. 186, 201, 213; y Key, V. O., *Politics, Parties and Preassure Groups*, T. Y. New York, Crowell, 1958, p. 423 y ss.

[10] Sobre el problema de financiamiento de los partidos, ver, además del conocido estudio de Meynaud, J., *Les partis politiques en Italie*, la condensada e informada intervención de Enrico de Mita en el convenio de Trieste (*Cfr.*, volumen de los actos, *cit.*). En cuanto a las evaluaciones de Passigli citadas y utilizadas por Meynaud, considero que, aunque concienzudas, pecan de defecto. El costo de los partidos en Italia es enorme, aplastante, pero incontrolable porque su financiamiento en gran parte ilegal, indirecto y enmascarado como todos saben, y aflora a través de una cantidad de casos judiciales, a partir de aquel del INGIC para terminar con el caso Hipólito y con aquellos muchos más interesantes de exministros y de banqueros. Y nótese que esto vale no sólo para los partidos de gobierno, sino, también, para los de la oposición.

[11] No hubiera sido tan fácil para la jurisprudencia de casación suspender tan grande porción de garantías jurídicas fundamentales consignadas en la constitución, si en ésta no hubieran junto a normas jurídicas tantas propuestas de dudoso o de ningún contenido jurídico.

No queremos justificar con esto la aberrante distinción constitucional hecha por la jurisprudencia entre "normas programáticas", "normas preceptivas de aplicación inmediata", "normas preceptivas de aplicación diferida". El hecho de que en tales artículos de la constitución sea difícil encontrar un imperativo jurídico no autoriza a eludir el imperativo en donde éste sea evidente, bajo el pretexto de que la constitución, en muchos casos, quería sólo indicar el camino al legislador, mandarle emanar ciertas normas, y no emanar sin lugar a duda, tales normas. El intérprete

de un documento jurídico debe, al contrario, partir de la presunción que cualquier parte de aquel documento debe tener un valor concreto y tratar de obtener en el límite de lo posible, imperativos inmediatamente aplicables. El hecho de que la constitución no contenga un artículo análogo al artículo 81 del Estatuto Albertino ("Toda ley contraria al presente estatuto está abrogada"), no basta, en verdad para justificar una interpretación que permita aplicar viejas leyes que contrastan notablemente, en la letra y en el espíritu, con normas precisas (y a menudo fundamentales) de la constitución. Se ha enseñado siempre que la norma sucesiva abroga la norma precedente incompatible y no se entiende por qué, precisamente, la norma constitucional, es decir, jerárquicamente superior además de sucesiva en el tiempo no tendría tal eficacia.

Sin embargo, aquella doctrina no merece ser refutada sobre el plano jurídico, más que eso, debe ser evaluada sobre el plano político e histórico, en relación al insuficiente prestigio de que, también a causa de su prolijidad, gozó desde el principio la constitución escrita, en relación con las contradicciones de su diseño constructivo y sobre todo en relación a la fricción entre la constitución de hecho y la constitución escrita.

No existen en nuestra constitución normas "programáticas". Más que eso, existen planteamientos que no son normas por la sola razón de que no tienen algún significado. Así, por ejemplo no es una norma ni "programática" ni preceptiva decir que Italia es una república "fundada sobre el trabajo". Un planteamiento de esta naturaleza no puede ser sino una constatación, un relieve histórico más o menos exacto, pero no es mandato, no manda nada, ni a nosotros inmediatamente, ni al legislador. Se trata de un planteamiento muy vago para obtener de ello un concepto jurídico. Pero, cuando en el artículo 3 se dice que "todos los ciudadanos tienen igual dignidad social", aun cuando deplorablemente queda en el vacío ya se comienza a entrar en el terreno jurídico y se formula una norma que no es verdad "programática", sino que siendo norma es inmediatamente imperativa. Es decir, se dirige al ciudadano junto con el legislador, permitiendo impugnar, por vía de la inconstitucionalidad, cualquier ley preexistente o sucesiva que viole la igual "dignidad social" de todos los ciudadanos, salvo la necesidad de dar una determinación jurídica precisa (por obra del intérprete) al concepto un poco nebuloso de "dignidad social". Y si alguien logra sacar un concreto resultado del primero de los dos ejemplos: "la república fundada sobre el trabajo", también ahí, sin lugar a dudas, tendremos una norma jurídica, inmediatamente imperativa como toda norma jurídica no subordinada explícitamente a un término *a quo*. Nos parece obvio, entonces, que todas las normas de una constitución escrita "rígida" se dirijan conjuntamente al ciudadano y al legislador, es decir, al ciudadano y a la ley, sin distinguir entre leyes viejas y leyes nuevas (aunque, sobre el plano político, las viejas leyes sean más sospechosas que las nuevas, emanadas por los poderes creados por la constitución). Consultar sobre la amplia problemática de las normas programáticas, la penetrante obra de Crisafulli, V., *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952.

Capítulo cuarto

ANTINOMIAS Y AMBIGÜEDADES DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES

El examen de la segunda parte de la constitución escrita, aquélla dedicada al "ordenamiento de la república", es decir, a la delimitación y organización de los poderes, conduce a conclusiones menos unívocas. Aunque, como veremos, en una confrontación sistemática, los residuos asambleístas y totalitarios, aparecen después, en gran parte, oscurecidos y disueltos (limitado siempre el planteamiento de la constitución escrita) por el relieve de las estructuras garantistas.

Lo que más resalta, de un primer examen de la organización constitucional de la república, son las estructuras dirigidas a establecer un régimen de asamblea, es decir, a concentrar todo el poder en un cuerpo político elegido. La parte de la constitución en la que se contiene la organización de los poderes del Estado, se abre no por acaso con el título dedicado al parlamento. En esta "república democrática fundada sobre el trabajo" (artículo 1) la soberanía "pertenece al pueblo" que la ejerce, sin embargo, "en las formas y en los límites de la constitución". Se trata, entonces, de una república fundada sobre el principio representativo no obstante alguna limitada posibilidad de democracia directa. Y la representación del pueblo parece reservada, antes que nada, al parlamento, el único que entre los grandes órganos constitucionales es elegido directamente por el pueblo. Ni el presidente de la república, ni el jefe del gobierno, ni la corte constitucional, ni la magistratura ordinaria son elegidos por el pueblo. Por el contrario, el parlamento elige al jefe del Estado; sostiene con su confianza al gobierno y lo hace caer con su desconfianza; participa en la elección de la corte constitucional y hasta en la del consejo superior de la magistratura. El parlamento, entonces, a primera vista aparece como el soporte del mecanismo constitucional. No sólo le pertenece en forma destacada la función legislativa y la defensa de vigorosas disposiciones contra cualquier exceso posible del ejecutivo, sino que, a través del voto de confianza y del control del ejecutivo determina (al menos formalmente y en apariencia) la formación y la actividad del gobierno. Entonces se puede

pensar (después de un primer examen superficial) que el gobierno, como en todo auténtico régimen convencional, no puede ser sino un comité ejecutivo del parlamento sujeto a toda su voluntad.

Las normas que determinan los poderes del parlamento, que lo colocan en una posición de supremacía frente a cualquier otro órgano constitucional, pueden parecer muy explícitas. La continuidad de su acción (aspecto muy importante) está asegurada (artículo 62). La disolución anticipada está permitida sólo si concuerdan las voluntades del jefe del Estado y del jefe del gobierno. En efecto (artículo 88), "el presidente de la república puede, después de escuchar a sus presidentes, disolver las cámaras o a una sola de ellas" (pero "no puede ejercitar tal facultad en los últimos seis meses de su mandato"). Por otra parte, "ningún acto del presidente de la república es válido si no es refrendado por los ministros proponentes".

El jefe del Estado ya no es, como era el rey, el titular del ejecutivo. El Estatuto Albertino hablaba de "ministros del rey" que más tarde, como se ha visto, habían llegado a ser de hecho los ministros del parlamento, mejor dicho, de la cámara de los diputados. Sin embargo, los poderes que la constitución de la república italiana confiere al gobierno de la república son poderes de suyo propios. ¿Cuáles poderes? Antes que cualquier otro, el poder de dar ejecución a la orientación política y legislativa, pero interpretando exactamente la voluntad del parlamento.

La subordinación absoluta del gobierno al parlamento aparece clara en los artículos 92 y siguientes. El gobierno de la república se compone del presidente del consejo y de los ministros, que en conjunto, constituyen el consejo de ministros. El presidente de la república nombra al presidente del consejo de ministros y, por propuesta de éste, a los ministros. Sin embargo, "el gobierno debe tener la confianza de las dos cámaras" y debe, más bien, "dentro de los diez días de su formación, presentarse ante las cámaras para obtener su confianza". Parecería entonces (siempre en un primer examen superficial) que, según un viejo esquema, la función del jefe del Estado, para la formación del gobierno, sería únicamente la de interpretar y registrar la voluntad del parlamento. Y si el artículo 95 dice que "el presidente del consejo de ministros dirige la política general del gobierno y es su responsable" parecería que el presidente del consejo con la voluntad de hacer esto pudiera sólo interpretar la voluntad del parlamento, por la precisa dependencia en la que está colocado frente al parlamento por el instituto del voto de confianza (prescindiendo de los poderes legislativos, financieros, de ins-

pección del parlamento y de su posibilidad de poner en estado de acusación al presidente del consejo y a los ministros).

También un análisis de otros artículos parece reforzar la primera impresión superficial, de que la desconfianza tradicional de las constituciones de derivación francesa frente al ejecutivo sea la predominante de la nueva constitución italiana. Las cautelas a las que ya hemos hecho referencia para garantizar la continuidad de la acción parlamentaria, además de las reglas que aseguran un traspaso ordenado entre una cámara y la sucesiva, con términos perentorios para las nuevas elecciones y para la reunión de las nuevas cámaras; la prórroga de los poderes de las cámaras precedentes hasta que no se reúnan las nuevas; el vigor de las garantías e inmunidades tradicionales de los miembros del parlamento, absurdas bajo cualquier aspecto, peligrosas y excesivas; el principio de la autonomía organizativa y reglamentaria de las ramas del parlamento; las rigurosas normas en materia financiera; las reglas para la legislación contenidas en el artículo 72; la promulgación obligatoria de las leyes por parte del presidente de la república, con la única facultad para pedir a las cámaras una nueva deliberación sin mayorías calificadas; la prohibición de disolución de las cámaras en el último semestre de responsabilidad de oficina del presidente de la república, todo ello completa un cuadro que podría ser, en estos aspectos, unívoco pero que en cambio permanece problemático, si se procede a un más completo y penetrante examen.

La perspectiva comienza a modificarse si hacemos el examen de las normas que se refieren a la estabilidad del gobierno y a cualquier autonomía frente al parlamento.

El problema de la estabilidad del gobierno preocupó a los constituyentes y no podía dejar de preocuparles. Entre ellos se encontraban hombres que habían sido protagonistas o sólo espectadores de la última fase de la vicisitud fascista, y que no habían olvidado lo que significaría un gobierno carente de un centro de gravedad autónoma. Aflora con evidencia esta preocupación en el artículo 94 de la constitución, que intenta resolver el problema a través de la disciplina del voto de confianza y de desconfianza y quisiera construir la llave maestra de las relaciones entre gobierno, cámaras y partidos. El artículo 94 dice textualmente:

El gobierno debe tener la confianza de las dos cámaras. Cada cámara

acuerda o revoca la confianza mediante "motivación" y votación nominal. Dentro de los diez días de su formación el gobierno se presenta ante las cámaras para obtener el voto de confianza. El voto contrario de una o ambas las cámaras sobre una propuesta del gobierno crea la obligación de dimitir. La moción de desconfianza debe ser firmada por lo menos por un décimo de los componentes de la cámara y no puede ser puesta a discusión antes de tres días de su presentación.

Llegando a este mecanismo se descartaban las dos únicas posibilidades resolutivas, probadas en otros países por experiencias históricas felices, para crear un ejecutivo democrático y estable. Es decir, se renunciaba a escoger entre un auténtico sistema parlamentario (fundado sobre una adecuada ley electoral) y un sistema de división de los poderes con un ejecutivo a plazo fijo con un titular responsable, elegido por el cuerpo electoral, o tal vez, también, por un colegio de grandes electores o por el parlamento (las dos últimas soluciones son ya espurias o de resultado incierto). Es decir se había replegado sobre soluciones "racionalizadoras", sobre artificios para corregir el sistema seudoparlamentario sin corregir las bases. Algunos de estos artificios fueron más tarde muy debatidos, sobre todo en Francia durante la agonía de la Cuarta República. Por ejemplo, la propuesta de una disolución automática de las cámaras, como consecuencia de un voto de desconfianza. Está comprendido en este tipo de remedios la solución adoptada más tarde por el constituyente alemán, en el espíritu de la solución italiana, pero con un rigor muy diferente, con el del voto de desconfianza "constructivo", es decir, la prohibición para el parlamento de deshacerse del canciller, jefe del gobierno, si no elige un nuevo canciller; se obliga así al parlamento (y a las fuerzas que controlan al parlamento) a soportar al gobierno existente, hasta que la oposición no haya sido capaz de integrarse en una nueva mayoría implícita, expresada concretamente por un nuevo canciller y por su programa. Este proceso de integración de la mayoría, que en el régimen inglés es virtud espontánea de la ley electoral, aquí es imposición al parlamento por el procedimiento mediante el cual el gobierno viene substituido. La experiencia dirá si las esperanzas depositadas en este remedio resultarán justificadas y si la prueba favorable será dada desde aquí con toda la consecuencia para la institución o será también resultado de contingencias políticas. Que el remedio todavía tenga una eficacia parcial, parece evidente, ya que el canciller en el cargo puede enfrentar también un conflicto con el parlamento, si éste, que no está de acuerdo con su política, es incapaz de reunir una mayoría positiva y válida. Desde el punto de vista de la

aplicación práctica, parece que el procedimiento del voto de desconfianza "constructivo" resulte tan impracticable para constituir no un normal y fácil medio de asalto contra el bastión ministerial (como el voto de desconfianza, arma irresponsable de los regímenes seudoparlamentarios), sino, más bien una *extrema ratio*, una garantía de carácter extraordinario, destinada a quedar más como una amenaza (propiciando entre el canciller y el parlamento, la concertación de compromisos racionales) que como una arma efectiva. Un remedio, en último análisis, sobre el plano del *impeachment* norteamericano, más que sobre el plano clásico de la desconfianza en los regímenes asambleístas. En consecuencia, un instrumento que sale de la lógica del régimen asambleísta, para adherirse más bien a la lógica del régimen presidencial y de la división de los poderes.[1]

Es muy interesante observar que el sistema introducido en la constitución italiana, aunque ineficaz, obedece a la misma lógica, conduce al mismo resultado. Si en Italia el artículo 49 fuera respetado, si los sucesivos presidentes de la república hubieran impuesto su observancia con energía, el voto de una "moción" de desconfianza total y no sólo aproximada o ficticiamente motivada, hubiera tenido siempre que poner en claro junto a eso que la mayoría no quiere, también eso que la mayoría quiere: hombres y programas. En consecuencia, el resultado sería algo análogo al perseguido y obtenido, en alguna medida, en Alemania con el voto "constructivo". Sin embargo, es evidente la dificultad extrema para aplicar, en su espíritu, una disposición improvisada; ya que el mecanismo alemán no puede ser eludido fácilmente. Se agrega luego un aspecto muy negativo —o al menos hecho así por la estructura de los partidos italianos— condicionado por el escrutinio de lista y el proporcionalismo: el voto público de la moción de desconfianza o de confianza, que subraya la responsabilidad moral y política de cada uno de los parlamentarios, tan relevante en ocasiones, y hace posible ligarlos a la disciplina de partido sin el anárquico e irresponsable voto individual que haría tal vez imposible la vida, aunque breve y precaria, a cualquier gobierno. Sin embargo, el voto público es legítimo instrumento de disciplina de partido únicamente en donde la relación entre partido y grupo parlamentario es de naturaleza totalmente opuesta. Los partidos italianos del posfascismo no son partidos parlamentarios y no permiten la formación de grupos parlamentarios libres. La política del partido frente al gobierno no es decidida libremente por su grupo parlamentario y la disciplina del grupo no es la disciplina de cada uno de los componentes en dirección de decisiones libres tomadas por mayoría por el grupo. El riguroso control sobre los candidatos alineados en las

listas del distrito plurinominal pertenece al aparato del partido, el que dispone, en consecuencia, de la carrera política de todos los parlamentarios, además de muchas otras prebendas y castigos tangibles y les impone su voluntad. Así se abre el camino para la expropiación de los poderes legítimos de los grupos parlamentarios y de la misma asamblea; sólo a este precio es obtenida la consolidación precaria del ejecutivo. Un gobierno que se apoya sobre convenios celebrados entre un cierto número de partidos o de aparatos o de subaparatos partidistas (los necesarios para disponer de una mayoría parlamentaria) es más estable que un gobierno fundado únicamente sobre la confianza de una asamblea anárquica, carente de una mayoría organizada.

Sin embargo, los convenios entre los aparatos partidistas son inestables por su propia naturaleza y, por lo demás, nunca ofrecen la base para una actividad de gobierno coherente y autorizada; al contrario, abren el camino a infinitas interferencias lícitas e ilícitas, y la crisis latente del gobierno, así institucionalizada, llega a ser tan perjudicial como las crisis recurrentes. Así un resultado muy modesto e incierto, desde el punto de vista de la funcionalidad y estabilidad del ejecutivo, es pagado a un precio altísimo por la desautorización de las asambleas parlamentarias y como consecuencia del sometimiento del mismo gobierno ante aquellos aparatos partidistas, los que subordinando a los grupos parlamentarios, a través de su voto, también dominan al gobierno.[2]

También debe considerarse la amenaza particular que en un sistema proporcionalista puede dañar no sólo a la estabilidad, sino además la sinceridad, la comprensión y en consecuencia la democracia substancial del juego político, lo cual tiene su origen en el problema de las incontroladas y probablemente incontrolables finanzas de los partidos. La multiplicación de los partidos y su conducta implícitamente totalitaria requieren de enormes gastos. No sólo diez partidos cuestan más que dos partidos sino que la necesidad de dinero para cada uno de ellos es vital e ilimitada, precisamente porque vital e ilimitada es la apuesta. Por otra parte, la unidad de los aparatos partidistas es amenazada constantemente por la división y la escisión abierta o encubierta. En consecuencia, como ya se ha visto, llega a ser enorme y nefasto el poder que el dinero puede ejercer simplemente determinando comportamientos de un partido minoritario o de una corriente o fracción suya, o la de un partido mayoritario (aun en donde las intenciones de tales corrientes son inconfesables y oscuras). La situación es muy diferente y hasta más sana en un sistema electoral diferente en el cual se ha planteado, como en Inglaterra, la actividad política esencialmente sobre la

alternativa de dos partidos sin ideología y virtualmente centristas, y en el que, en un contexto sólido de poderes equilibrados y de garantías efectivas de consistentes autonomías, son más funcionales que territoriales y la apuesta del juego es más moderada, porque siempre es eventual y no por otra razón. No es que el dinero no tenga igual peso, sino que se trata de un peso infinitamente menor debido a la consistencia y estabilidad, y la espontánea disciplina y autosuficiencia de las formaciones partidistas las cuales no están sujetas a chantajes de grupos internos fraccionales o escisionistas.

No debe sorprender el hecho de que, como consecuencia de todo ello, nuevamente en la Italia posfascista y también en la prefascista, la crisis de gobierno consecuente de un voto explícito de la cámara permanezca como excepción y la crisis extraparlamentaria como regla. Signo evidente de la falsedad de las instituciones, entonces como hoy, pero con una mecánica y un significado diferentes. En la Italia prefascista el primer ministro cuando veía deteriorarse su mayoría y advertía el peligro, prefería, si las circunstancias no le permitían disolver la cámara, disolver el gobierno. Es decir, poner en libertad a los elementos dispersos de la combinación ministerial para sacrificar, si era necesario, alguno que aportaba un muy escaso número de votos, y atraerse, en su lugar, a nuevos elementos que ya estaban en la oposición y eran portadores de mayor número de votos. Era la técnica del viejo transformismo adecuado a un régimen de notables, en el interior del parlamento. El primer ministro creaba la crisis para tener la libertad de buscar en el parlamento una base más segura. En la dinámica del nuevo sistema, en donde los grupos parlamentarios son controlados rigurosamente desde afuera, el primer ministro, en cambio, se retira cuando siente que no tiene el apoyo suficiente de las secretarías de los partidos y puede, entonces, prever el voto de desconfianza que emiten por disciplina los grupos partidistas. Alguna vez —y he aquí la técnica del nuevo transformismo— será el primer ministro quien previendo el deterioro del viejo convenio interpartidista, porque han cambiado los comportamientos políticos o porque ha cambiado el peso electoral de las partes, promueve un nuevo convenio entre partes diferentes y en el momento oportuno genera la crisis para adecuar la estructura del gobierno al nuevo convenio. En ocasiones, algunas intervenciones gubernamentales ocultas hacen todavía más complicada la vida de los aparatos partidistas y de las fracciones, mediante estímulos genéricos o

financieros concedidos a algunos y negados a otros, y no sólo dentro de las formaciones gubernamentales, sino en las formaciones de la oposición. La crisis extraparlamentaria en el viejo sistema era, con frecuencia, una crisis en cierta medida parlamentaria, ya que maduraba en el parlamento, y con algún componente extraño al parlamento, por lo general sólo en razón de la variable influencia de la prerrogativa real. La crisis extraparlamentaria, y también la parlamentaria, en el nuevo sistema será en cambio la expresión de acontecimientos y decisiones maduradas fuera del parlamento y que afectarán al parlamento con o sin la formalidad de un voto. En la vieja Italia la crisis extraparlamentaria era sólo la expresión de la ambigüedad del sistema, por ser en realidad seudoparlamentaria. En el caso actual la dinámica de la crisis acusa un sistema político nuevo, que no es ni siquiera seudoparlamentario o lo es en modo diferente, en cuanto que opera fuera del parlamento.

De esta manera, desafortunadamente, el nuevo régimen italiano nace viciado en una relación política fundamental. No puede decirse ni parlamentario, ni presidencial, ni dictatorial. En cambio, todavía puede decirse un régimen seudoparlamentario, pero únicamente en sentido diferente y peor todavía en comparación con el régimen que había hecho inevitable la dictadura. Si acaso puede considerarse partidocrático, porque al perder el parlamento y el gobierno su independencia, se soslayan la unidad y la soberanía del Estado y se atribuyen auténticos poderes soberanos a los partidos. En consecuencia, el proceso de formación de la voluntad política no se presenta ya como un proceso publicista y colegiado sino como un proceso privatista y contractual. Una situación constitucional de esta naturaleza estimula a los partidos a rebasar su necesaria y legítima función de elaborar directivas políticas y sostener candidaturas políticas para la realización de las mismas directivas. Los partidos se transforman de esta manera casi en detentadores seccionales de la soberanía efectiva. Cosa en sí grave y en la que en todo peligro aparece claro, tan sólo con que se considere la eventualidad de una ruptura del equilibrio interpartidista, y de la asunción, en consecuencia, de toda la soberanía efectiva por un solo partido, después de reducir las estructuras y las garantías constitucionales a larvas vacías.

La trágica aventura de los regímenes de partido único hubiera debido poner en guardia contra la posibilidad de adoptar cualquier solución que, en lugar de reanimar con la soberanía del Estado las garantías jurídicas, se limite a sustentarse sobre un sistema de equilibrio y condominio interpartidista. Ésta parece ser una crítica grave y de

fondo, dirigida al estatuto jurídico de los partidos que más parecen asociaciones privadas; al secreto de sus finanzas y a la inexistencia de cualquier garantía de democracia o de legalidad internas y, en definitiva, a la substitución de la voluntad de la base del partido por la de las oligarquías del aparato. Aunque los partidos fueran organizaciones democráticas perfectas, sería inadmisible la repartición y degradación de la soberanía estatal.

Si el nuevo ordenamiento constitucional se hubiera basado, como el ordenamiento prefascista, sobre la omnipotencia parlamentaria hasta el límite de la prerrogativa real, los fenómenos indicados hubieran —sin remedio e inmediatamente— debilitado toda posibilidad de recuperación del Estado y de consolidación de las garantías constitucionales. Pero, como lo he indicado y lo veremos mejor más adelante, la constitución escrita de la república renegaba, en cambio, del principio de la omnipotencia parlamentaria y obligaba al parlamento a un equilibrio de poderes soberanos y de controles recíprocos. Por esto la degeneración partidocrática, aun constituyendo una grave amenaza para el nuevo ordenamiento e indicando los límites de su validez, no lograba dominar, sin lugar a dudas, el ordenamiento en su conjunto, ni demoler del todo la soberanía y la unidad del Estado. Al contrario, los equilibrios constitucionales y políticos hacían incierta e imprevisible la fisonomía definitiva de todo el complejo sistema y dejaba abiertas dos posibilidades: la recuperación de la soberanía por el Estado o la definitiva afirmación partidocrática, todavía más confusa y peligrosa por la heterogeneidad del sistema. De hecho, si el tercer poder no lograba afirmarse, los restos de su naufragio llegarían a ser sólo un último elemento de desorden, agregado al desorden ínsito en el funcionamiento partidocrático.

Entonces no sorprende el híbrido bicamerismo de la nueva constitución. Éste surgía de la experiencia histórica inglesa para impedir precisamente que el parlamento llegara a convertirse en una dictadura de asamblea. La cámara alta, primer núcleo de la construcción parlamentaria y de la resistencia de los barones contra las pretensiones reales, más tarde —después de la separación de las dos cámaras del parlamento— fue utilizada a menudo para mediar entre la corona y la cámara baja. El parlamento inglés fue concebido rápidamente como el titular de la soberanía, aunque la abstracta expresión "soberanía" sea un tanto inadecuada a la naturaleza de los procedimientos jurídicos propios

del empirismo inglés. Sin embargo, la soberanía del parlamento era la del rey en su parlamento. Y aun por cuanto la fuerza de la burguesía representada en la cámara de los comunes, y más tarde la influencia del racionalismo francés y del dogma de la soberanía popular, empujaban hacia un crecimiento progresivo de la autoridad de la cámara baja, y en consecuencia hacia una reducción de la autoridad de la cámara alta y la transformación de la Corona en un mero símbolo, esta evolución no llegó jamás a cumplirse sin reservas. Todavía hoy en Inglaterra la cámara alta no carece de poder y la Corona no es un simple símbolo. De aquella experiencia histórica derivaron numerosas imitaciones siempre con los mismos fines, en substancia, de limitar a las asambleas elegidas y obstaculizar su tendencia hacia la dictadura colegiada.

El bicamerismo inglés (y por otra parte, más o menos también, sus imitadores continentales del siglo XIX) tendía a atemperar la superioridad de la asamblea elegida con la presencia de una asamblea en la que encontraran cabida para opinar las estratificaciones históricas, los valores aristocráticos, las jerarquías sociales y las personalidades que no hubieren encontrado otro canal para contribuir a la dirección política del país.[3] Si observamos la estructura del senado del reino según las disposiciones del Estatuto Albertino, encontramos evidente la aspiración a esta función que, sin embargo, a causa de la inmediata instauración del sistema seudoparlamentario, no pudo encontrar un adecuado desarrollo en la vida de la Italia del "resurgimiento". También debe decirse que el nombramiento real y la misma articulación de las categorías estatutarias, reflejaban sobre el senado una luz conservadora, y también reaccionaria, que lo acreditaba ante la revolución nacional, y que lo habría hecho un baluarte de las fuerzas clericales y absolutistas, si a través de las "hornadas" el régimen del primer ministro no lo hubiera vaciado de toda fuerza política.[4]

En cualquier caso, persistía el problema de la creación de un medio que permitiera utilizar o canalizar hacia la actividad del parlamento a todos los intereses organizados y todas las competencias reconocidas. La finalidad del senado real y la caída de la dinastía ofrecían más bien la posibilidad de enfrentar y resolver el problema sobre un plano puramente técnico, libre de cualquier implicación conservadora o reaccionaria.

La idea de tomar como primer fundamento de una nueva asamblea a las fuerzas del trabajo y de la producción y por su evidente inspiración moderna y liberal era optimista; cierta tendencia, cautelosa pero poco válida, en esta dirección había aflorado en la infeliz constitución de Weimar. En ese entonces la idea podía ser retomada y desarrollada,

pero, como hemos visto, en el momento en el que el constituyente se reunía estaba todo el poder de hecho en manos de los aparatos políticos, los cuales estaban en posesión de la técnica idónea para privar de soberanía al cuerpo electoral y a las asambleas elegidas, pero hubieran encontrado un límite concreto a su poder en una asamblea directamente enraizada en fuerzas de organización diferente dentro de los mismos aparatos partidistas.

En la nueva constitución italiana el bicamerismo es acogido en forma que, bajo un cierto aspecto, puede parecer vigorosa y, en consecuencia, en contraste con las tendencias que hasta aquí se han ilustrado. Las dos cámaras tienen poderes iguales y cada una de ellas puede hacer caer al gobierno mediante la moción de desconfianza. Es entonces en apariencia un bicamerismo integral; en realidad, un bicamerismo que sólo en condiciones particulares podría llegar a ser eficaz y más bien paralizante. Si existieran dos cámaras orientadas hacia puntos diferentes ¿cómo podría funcionar un gobierno preocupado por obtener la confianza de ambas? Sin embargo, las leyes electorales vigentes aseguran la identidad sustancial de las dos cámaras, la cual es garantizada, además, por una enmienda sobre el ritmo de renovación de ambas cámaras, que se ha hecho idéntico y simultáneo y es conforme, por otra parte, a una práctica arbitraria instaurada desde el principio con la maniobra de la disolución anticipada. En el texto original de la constitución las dos asambleas no tenían la misma duración en el encargo: la cámara debía ser elegida para funcionar cinco años y el senado para seis. De esta manera, las elecciones sucesivas podían conducir a una separación de años entre las elecciones de una y otra cámara y reflejar, en consecuencia, equilibrios interpartidistas diferentes.

Por otra parte, todavía hoy, la disolución anticipada de una de las dos asambleas podría (hipótesis "escolástica y no probable") hacer que no fuera simultánea la elección de las dos asambleas.[5] Además, para la elegibilidad del senado era requerida una mayor edad y este detalle por sí solo podría conducir a una diferencia notable si no fuera por el control partidocrático que regularmente cierra el acceso de los jóvenes a la cámara. De cualquier manera, mientras que la casi identidad de las dos asambleas sometidas a un control partidista semejante persista, el resultado del bicamerismo italiano se traducirá casi únicamente en una mayor lentitud y laboriosidad de los procedimientos legislativos. Tal bicamerismo no es un obstáculo insalvable para la concentración del poder, para la dictadura parlamentaria o extraparlamentaria, ya que finalmente puede entrar de nuevo en el sistema. La experiencia del primer periodo de vida constitucional va en este sentido, y sin embargo

no es cierto del todo que la experiencia sucesiva también lo será. Estamos aquí frente a uno de los aspectos ambivalentes de la constitución.

Senado y cámara quedarán en la realidad como dos ramas de una misma asamblea hasta que una nueva ley electoral no diversifique más eficazmente el modo en el que los miembros de la cámara o los miembros del senado deban ser escogidos en sustancia por un mismo cuerpo electoral. Tal ley podría madurar (y tal vez hubiera necesidad de ello) el día en que el federalismo, enmascarado bajo el nombre de regionalismo, llegara a ser, por programa, una realidad. Hoy, la constitución cuando afirma que el "senado de la república es elegido a base regional" no dice nada o parece no decir nada. Mañana, esta expresión podría indicar una formación de la alta asamblea muy diferente de la actual, aunque la prescripción de la elección mediante sufragio universal y directo limite mucho la posibilidad de avance en este sentido.

Pero también sin una reforma electoral, en determinadas condiciones políticas y en relación con la posible vigorización de otros aspectos de la constitución escrita, el bicamerismo italiano podría adquirir mayor positivismo. He aquí, entonces, una primera interrogante para quien quiera encontrar la verdadera sustancia del ordenamiento constitucional italiano. Interrogante ligada con otra relativa a los instrumentos de estabilización del gobierno. Las fuerzas partidistas que buscaban equilibrar su poder en la asamblea constituyente vieron al bicamerismo no como un modo de integrar —de conformidad a los orígenes históricos de la institución— la representación de las fuerzas vivas del país o de frenar y equilibrar en su interior al legislativo, sino sólo como un instrumento para paralizar al ejecutivo; aquel ejecutivo del que desconfiaba la tradición francesa; aquel ejecutivo que ninguno de los partidos concurrentes estaba seguro de disponer el día de mañana. Hubiera sido razonable que la segunda cámara hubiese sido —tal vez sólo con voto suspensivo— una representación de las competencias y de los intereses, y que, según la antigua sugerencia de Gaetano Mosca, para hacer caer el gobierno fuera necesario el voto de ambas cámaras. Esto podía ser una perspectiva válida de las relaciones entre las dos cámaras y entre gobierno y parlamento. Se prefirió relegar la representación de las competencias y de los intereses en un órgano casi privado de funciones y de poderes —el consejo nacional de la economía y del trabajo—[6] y dar a cada una el poder de hacer caer al gobierno; dos cámaras muy similares para los fines del debate interno y, sin embargo, muy diferenciadas (según el texto constitucional antes de la enmienda) para que ningún gobierno pudiera sostenerse sobre la una o sobre la otra. Pero

cuando estuvo claro quién era el que tenía la mayoría, se superó la dificultad eludiendo, como se ha dicho, el bicamerismo. Las fuerzas partidistas habían sido solidarias hasta asegurarse el monopolio de la representación nacional, excluyendo toda integración extrapartidista. Cuando fue lograda una mayoría, ésta advirtió la necesidad imperiosa de eliminar cualquier posibilidad dialéctica hacia el interior del legislativo, es decir, todo tipo de bicamerismo que hubiera hecho más difícil la conversión del parlamento en órgano de registro de las decisiones extraconstitucionales de la dirigencia de las oligarquías partidistas coaligadas.

Los regímenes de asamblea son regímenes por naturaleza anárquicos y de breve duración si no encuentran algún correctivo. Se pensaba en un tiempo que esencialmente eran competencias propias de las asambleas la legislación, la soberanía financiera y el control sobre el ejecutivo. Mientras que desde tiempos más remotos la experiencia constantemente ha demostrado la falta de idoneidad de las asambleas para asumir funciones de gobierno. Cuando algunas funciones efectivas de gobierno han caído en manos de una asamblea el resultado ha sido siempre el poder personal de algún individuo o de algún pequeño grupo. Cuando las asambleas políticas concentran en sus manos todo el poder, para decirlo mejor cuando tienen la ilusión de concentrarlo, pierden el sentido de su función legítima y fundamental, el control. Esto es verdad desde siempre, pero es más verdad hoy todavía, cuando la creciente complejidad del Estado moderno impone más que nunca, para la funcionalidad del gobierno, coherencia, continuidad, responsabilidad efectiva, competencia y confidencia; todas ellas dotes que no son patrimonio de las asambleas. Por otra parte, la asamblea, en cuyas manos se han concentrado junto con las funciones de control también las de gobierno, no tiene ya ningún interés para el ejercicio válido del control, se convierte en tirano ineficaz y prepara el camino para algún tirano eficaz.

En el tiempo entre las dos guerras, cuando ocurrió el gran florecimiento de las "constituciones racionalizadas" (es decir, de las constituciones que creían desarrollar profundamente el principio de la soberanía popular haciendo explícitas y rígidas reglas que hasta entonces eran implícitas y elásticas en algunas constituciones probadas más o menos por el tiempo) asistimos a un deslizamiento general hacia el régimen de asamblea. Pero al mismo tiempo afloraba la tendencia a

expropiar con los instrumentos del control partidocrático aquel régimen (de asamblea) muy peligroso. Precisamente cuando, en nombre de una perfecta coherencia de principios seudorracionales, la asamblea llega a ser el soberano absoluto, el resurgimiento en la realidad efectiva del mandato imperativo confiscaba la soberanía en favor de la *maffia* que controlaba a los partidos. La constitución checoslovaca fue tal vez el modelo más ilustre y explícito de este fenómeno singular; pero se trataba de un tendencia general (en el continente) que minaba las bases de la funcionalidad y la autoridad de los parlamentos.

En sustancia, ante la pérdida de la fuerza de la división de poderes se recurría a un substituto. La pluralidad de los poderes del Estado, ordenados en recíproco límite de control, se substituía con la pluralidad de los partidos que controlaban a los diversos sectores de las asambleas, en teoría omnipotentes. La adopción del sistema proporcional, que no por accidente llega a ser general en aquella época, era connatural al sistema porque tendía a multiplicar los partidos, a estimular su transformación —encaminada por el sufragio universal—, de corrientes de opinión, en ordenamientos jurídicos concluidos, originales, soberanos y jerarquizados. Este nuevo pluralismo (que no se preveía en la unidad del ordenamiento jurídico estatal, pero virtualmente lo despedazaba y desconocía) podía constituir también la premisa de una forma de convivencia muy liberal y democrática, pero también más eficaz, inestable, corrupta y ruinosa. Bastará —como ya lo hemos referido— el golpe de una oleada de la pasión colectiva para que aquel precario equilibrio se rompa y el control de las asambleas se transfiera de una pluralidad de partidos hacia un solo partido y que con ello caigan las premisas liberales. Todos los grandes experimentos autoritarios que han afligido nuestro siglo han podido instaurarse con extrema facilidad precisamente a causa de esta tendencia. Destruido todo el pluralismo sustancial creado por los órganos constitucionales del Estado, basta la simple ruptura del equilibrio interpartidista para precipitar al gobierno hacia la dictadura, sin reservas ni posibilidad de defensa. En Rusia, Italia, Alemania, en España y otros lugares la llegada de la dictadura autoritaria, desde el punto de vista de la técnica constitucional, no fue sino una variante del régimen de la partidocracia, que se había establecido ya, y que luego resistió a la caída de algunos de estos experimentos.

Ya vimos cómo en Italia, a partir de la catástrofe que había pulve-

rizado todas las instituciones nacionales, resurgieron en orden de tiempo primero los partidos y luego, en los límites que los partidos podían soportar, el Estado. Tal estado de cosas no podía dejar de reflejarse, en cierta medida, sobre la nueva constitución de la república.

El artículo 49 de la constitución dice que "todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir con método democrático a determinar la política nacional". La constitución, ya lo hemos visto, reconoce entonces a los partidos, pero sólo como agrupaciones de las que el Estado debe tomar conocimiento y no como órganos del mismo (Estado). No se ha dado a los partidos una estructura determinada; no están reconocidos como medios de control de la legalidad, de la democracia interna y de las finanzas de los partidos, ni como medios de incorporación de los partidos al círculo recíproco de control que caracteriza al ordenamiento jurídico del Estado de derecho. No están acordadas para los partidos las fuentes de financiamiento lícitas, públicas y controladas. Se habla de su obligación de atenerse "al método democrático", pero no se pone en claro esta expresión tan genérica.

En consecuencia, la constitución no prevé en modo explícito ningún control frente a los partidos (por ejemplo, nada similar a los controles judiciales confiados, en ciertas hipótesis extremas, por la constitución de Bonn a la corte constitucional alemana, ni parecido al sistema norteamericano de las "primarias directas")[7] en el momento en que no sólo los reconoce sino que los pone en posibilidad de controlar al parlamento y, a través del parlamento, a toda la dinámica constitucional del Estado. Precisamente en el artículo 94 que impone al gobierno la obligación a acatar el voto de confianza de las cámaras, con lo que se transfiere virtualmente a ellas todos los poderes del gobierno, y queda éste degradado a comité ejecutivo del parlamento; a su vez el parlamento transfiere esos poderes a entidades ajenas al Estado, en este caso al sistema de controles recíprocos característico de cualquier constitución liberal: los partidos. A decir verdad, en el artículo 94 los partidos no son nombrados; pero la imposición del voto por lista nominal sobre la moción de confianza y eliminado el secreto de las urnas, precisamente en aquellas votaciones que son vitales para el equilibrio de los poderes como hemos visto, consagra aun en contradicción con la letra de otro artículo de la constitución (67) el mandato imperativo. Téngase muy presente que este mandato imperativo no liga al parlamento con la voluntad de sus electores (que por otra parte con los distritos plurinominales y con el sistema proporcional no se sabe ni siquiera lo buenos que son) sino con la voluntad de los partidos o, para

ser más exactos, con la voluntad de los aparatos, con las organizaciones de los partidos, y con su democracia interna, la que no está sometida, como hemos visto, a ninguna verificación.[8]

Entonces es mediante el voto público que las organizaciones de partido, disciplinan al parlamentario con base en las leyes electorales que, convertidas en árbitro de las candidaturas, les proporciona los medios de sanción más eficaces contra el parlamentario indisciplinado. Él sabe que dejando a un lado cualquier otro medio de presión, de seducción, de corrupción y tal vez de intimidación, si no paga exactamente la deuda contraída con la organización del partido que lo llevó al parlamento no tendrá muchas posibilidades de continuar su carrera política. Entonces es —como ya se ha dicho— el vínculo tácito pero evidente entre ley electoral e imposición del llamado nominal para lograr la moción de confianza lo que da eficacia al mandato imperativo en esta nueva forma, a través de las cámaras, sobre el gobierno. La ley electoral en realidad no está incluida en la constitución formal de la república, la cual se limita a prescribir el sufragio universal y directo, y a fijar el número de los senadores (315) y de los diputados (630), con la reserva de que toda región deberá tener al menos siete senadores, salvo el Molise que tendrá dos y Valle D'Aosta uno. Pero las leyes electorales son parte vital de la constitución sustancial aunque quedan fuera de la constitución formal; es decir, aunque —como en nuestro caso— puedan ser modificadas por leyes ordinarias. En consecuencia, se puede afirmar con fundamento que el carácter partidocrático del actual ordenamiento es resultado de la combinación de la ley constitucional y de la ley ordinaria, y ello no constituye solamente un dato, de hecho ilegal, fácilmente explicable con los acontecimientos a través de los cuales resurgieron en Italia las instituciones liberales, y hasta en cierto punto, y sólo provisionalmente, justificable por la necesidad de controlar y estabilizar un disociado régimen de asamblea, para substituir el pluralismo jurídico de la división de poderes con un pluralismo de hecho, producto de equilibrio entre los partidos.

Hablando del bicamerismo en la constitución italiana, hemos ya señalado que la ley electoral para la cámara de diputados —como resulta del texto único del 30 de marzo de 1957— es explícitamente plurinominal y proporcional, en tanto que la ley electoral para el senado, del 6 de febrero de 1948, se aplica con criterio híbrido. Es decir, empieza con el principio del distrito uninominal, pero luego anula la eficacia del principio porque lo hace funcionar sólo en beneficio de quien reporte un número de votos válidos no inferior al 65% de los votantes, y utiliza todos los votos de los candidatos que no lograron el 65% en

esta forma casi plebiscitaria mediante un enmascarado regreso a la lista plurinominal. Los legisladores, que habían comenzado con la idea de establecer una diferencia eficaz entre el senado y la cámara, mediante la elección de los senadores con base en el distrito uninominal (es decir, en homenaje a la inspiración de un eficaz bicamerismo), con esta ley tan significativa acabaron luego por dar marcha atrás con la aplicación del plurinominalismo y el proporcionalismo.[9] En realidad advirtieron que el distrito uninominal y el proporcional constituían no un simple accesorio sino la llave maestra del sistema constitucional *de hecho*, el cual ya habían encontrado establecido y no podían demoler sin antes darse a la tarea de crear otro fundado sobre bases completamente diferentes, lo cual no estaba dentro de sus posibilidades y menos todavía de su voluntad.

La parte contextual aplicada por la asamblea constituyente, por lo que se refiere a la organización de los poderes constitucionales, fue sólo aquella hasta ahora ilustrada por grandes capítulos. Entre las instituciones fundamentales que tuvieron aplicación inmediata en las leyes o en la realidad fueron solamente el cuerpo electoral, los partidos,[10] el parlamento y, junto con éste, también el gobierno y el jefe del Estado, pero deformados y concebidos casi como accesorios e integrantes del mismo parlamento.

Las otras instituciones previstas en la carta constitucional quedaron suspendidas en el limbo, en espera de que la buena voluntad del parlamento decidiera hacerlas realidad o de cualquier manera interpretarlas. No todas las instituciones de este segundo grupo estaban claramente delineadas y, por lo tanto, susceptibles solamente de desarrollo unívoco y explícitamente indicado en la constitución. Algunos eran inciertos y ambivalentes y parecía claramente que no se había querido escoger una alternativa. Otros eran explícitos en sí mismos, pero de conciliación difícil con los poderes del primer grupo, así como habían sido, con razón o sin ella, aplicados. Era explícita pero difícilmente conciliable con las instituciones inmediatamente realizadas y con el sistema político en aplicación, la disciplina dada a la corte constitucional,[11] al consejo superior de la magistratura y a las regiones. Existía alguna ambivalencia secreta destinada a surgir solamente más tarde, y que pasó por mucho tiempo inadvertida, pero que luego aparecería en la disciplina dada a la institución del jefe de Estado y que sólo podía parecer clara y explícita hasta que se le encuadrara tácitamente dentro del sistema de gobierno de asamblea con control partidocrático. Pero estaba destinada, como veremos, a quedar menos clara cuando pareció que la constitución de hecho se modificaría gracias a los cambios en

el equilibrio político y como consecuencia de la actuación de aquellas instituciones de la constitución escrita todavía no realizadas —como apenas se ha mencionado— o a través de una interpretación diferente de las instituciones ya realizadas y que llevaba, entre otras cosas, a la decidida inspiración garantista de las declaraciones de los derechos las que, como hemos visto, no pueden ciertamente llamarse ambivalentes.[12] Explícitas, redactadas con mucho ciudado y aciertos, las normas declarativas de los derechos están iluminadas por una antigua tradición que desciende de la experiencia constitucional inglesa y que, por lo demás, están subrayadas en el artículo 2 con acentos iusnaturalistas de indudable vigor para exigir en cada uno de los acontecimientos de la vida pública, frente al derecho positivo y aún contra el derecho positivo, la reacción y la afirmación de la conciencia del gobernante, del magistrado y del ciudadano.

En la experiencia inglesa las garantías particulares son las que, con la carta magna, parecen dar inicio a todo el movimiento secular de construcción constitucional, y parece surgir precisamente de un lento y tenaz esfuerzo empírico para crear un equilibrio de poderes en el que tales garantías encuentran una defensa natural y eficaz.

En la constitución escrita de la república, la clara inspiración garantista de las declaraciones de los derechos parece oscurecida por la disciplina desviada e incierta del parlamento y por las relaciones entre parlamento y gobierno. Pero, luego en la disciplina de otras instituciones aflora aquella inspiración con toda su fuerza y coherencia, haciendo posible una armonía entre las "declaraciones" y la organización de los poderes destinada a hacerlas efectivas.

Como se ha visto, al menos los elementos más iluminados que formaban parte de la asamblea constituyente veían el problema de las nuevas libertades como un problema que no se agotaba con la pura y simple restauración de las estructuras prefascistas y menos todavía con una declaración de los derechos aunque ésta fuera explícita y completa. Fue esta conciencia el origen de la búsqueda ansiosa de instituciones con las cuales se esperaba una mejor defensa (de las libertades). De esta manera, a las estructuras y a las relaciones políticas típicas de la dictadura de asamblea y de la partidocracia se agregaron otras estructuras y otras relaciones políticas sacadas de modelos históricos de opuesta inspiración y capaces de hacer operantes las declaraciones de los derechos. Se pensó que el parlamentarismo "racionalizado" de la primera posguerra podría ser corregido o integrado enriqueciéndolo con otras instituciones sugeridas por la constitución de Estados Unidos o la de Suiza. Es decir, de constituciones federales fundadas sobre la descon-

fianza hacia las asambleas; sobre la resistencia contra la centralización y sobre la eficiente división de poderes, aplicada según las tres funciones clásicas en el Estado federal y en cada uno de los estados federados, y aplicada, además, mediante la recíproca limitación de las soberanías federadas y de la soberanía federal.[13]

La constitución de la república se enriqueció así con imprevisibles posibilidades de desarrollo. Sin lugar a duda este rostro diferente de la constitución italiana parece poco conciliable con el que hasta ahora hemos ilustrado. La idea del centralismo, ligada histórica y lógicamente a la omnipotencia parlamentaria heredera del principado absoluto, no puede conciliarse con la idea de la descentralización, del federalismo y del regionalismo: todos medios dirigidos a fraccionar, limitar, controlar al poder. Tampoco el pluralismo organizado de la división de los poderes y del federalismo puede agregarse al pluralismo desorganizado del equilibrio partidocrático, sin que exista el peligro de desorden y disolución. La libertad y en consecuencia la pluralidad de los partidos es premisa fundamental de toda democracia liberal. Pero no lo es el control unilateral ejercido sobre los órganos constitucionales supremos por parte de las irresponsables estructuras partidistas, por medio de un mal disimulado o directamente explícito mandato imperativo. Por otra parte, ni la idea de la omnipotencia parlamentaria puede conciliarse con la idea de la división de los poderes. El poder es entero e indivisible. Son alternativas que la constitución ha creado de manera confusa y no siempre culpable. Aunque la única parte de la constitución puesta en ejecución inmediata por la asamblea constituyente es aquélla inspirada por el seudoparlamentarismo proporcionalista y partidocrático, queda todavía en favor de la constitución el hecho de haber querido incluir en nuestra carta fundamental también aquel segundo complejo de instituciones: las instituciones garantistas, dejando así abierta la posibilidad de transformaciones profundas. En suma, que la asamblea constituyente no haya interrumpido en un segundo momento, sino que haya implicado y prometido una alternativa diferente de aquella, y que, si bien no en teoría al menos sí en la realidad concreta, operó en el primer momento y que —aunque pésima, tal vez, en aquel momento por las condiciones a que nos referimos— era la única posible.

Así como sobre el texto del Estatuto Albertino —contra y sobre su letra— y con las costumbres y leyes, se desarrolló durante más de medio siglo un experimento de gobierno seudoparlamentario, más o menos "deseducativo" y vacilante, pero en cierta medida adecuado a las necesidades de la Italia "resurgiente"; así, y con mayor razón para el texto de la constitución italiana, podrá desarrollarse, tal vez bajo el nom-

bre de la aplicación misma de la constitución, un orden constitucional mejor que el presente y capaz de ofrecer un sistema de libertad más sincero y válido que aquél tan precario y corrupto, aunque en alguna medida efectivo, experimentado en los primeros veinte años. Un desarrollo en este sentido se ha delineado evidentemente, pero no podemos saber si ulteriormente podrá caracterizar a la constitución efectiva (o "material" que se quiere decir) vitalizándola, o si la evidente reacción partidocrática logrará paralizarlo, condenándolo al fracaso.

El artículo 5 de la constitución rinde homenaje formal a la tradición francesa de la "república una e indivisible", pero al mismo tiempo expresa todo un vasto programa de descentralización administrativa y de autonomías locales. Es una vieja polémica, viva en los albores del "resurgimiento", entre las tendencias centralizadoras y unitarias y las tendencias autonomistas y federalistas. La polémica se complicó más tarde con los resentimientos y las quejas ligadas a la así llamada cuestión meridional.

La solución impuesta por las circunstancias históricas, la conclusión del "resurgimiento" en el signo del centralismo saboyano había producido grandes beneficios e hizo más rápida y eficaz la fusión nacional de las poblaciones italianas y más completa la superación de peligrosos particularismos ligados al pasado. Pero agotadas prácticamente las experiencias extranjeras fundadas sobre una desintegración italiana, vencido el bandolerismo borbónico, aceptada la realidad nacional por las masas católicas y hecho evidente más tarde, aunque con algún incierto signo de maduración política, el precio de la concentración romana ya no parecía justificado para muchos. Y era bajo múltiples aspectos un precio grave que se resolvía en una, cada vez más, evidente insuficiencia del sistema de representación política. Insuficiencia tanto más peligrosa cuanto más decaía la calidad del personal político como consecuencia de la extensión del sufragio hacia electores todavía inmaduros, del distrito uninominal y del proporcional. Por otra parte, la natural expansión de las funciones estatales y la progresiva ineficacia de los controles políticos hacían más poderosa a la burocracia central y más pesado su poder omnímodo. La legislación y la administración centrales en su uniformidad correspondían cada vez menos a las necesidades de un país en el que los internos desequilibrios económico-sociales entre regiones, en lugar de disminuir parecían crecer.[14]

La Italia unificada había heredado en conjunto países paupérrimos

y con atrasadísimas instituciones económicas y sociales, dañados por seculares malos gobiernos —como era el caso de los miserables Estados de la iglesia o aquellos de los borbones— y países bien administrados, con una economía floreciente, de gran iniciativa y capaces de empeñarse con fortuna, como se vio en el primer decenio del novecientos, en la competencia comercial e industrial sobre el plano internacional.

Esta disparidad de condiciones dio muy pronto origen a la incomprensión y al descontento. Les parecía a aquellos países del norte que estar mezclados en una unidad económica y política uniforme con aquellos del sur equivalía a tener una gran bola de plomo en los pies. Sin embargo, los del sur lamentaban de ser sacrificados por el régimen fiscal, por el aduanal y por muchos otros aspectos de la política legislativa nacional, aunque no siempre sus quejas eran fundadas. El gobierno nacional se propuso ayudar, y no ciertamente sin sacrificios, a los del sur. Sin embargo, obraba en contra del sur la inexorable ley económica y sociológica de las zonas deprimidas. Cuando en una región se ha creado una situación de inferioridad económica, social, organizativa, cultural, es muy difícil nadar contra la corriente. La tendencia natural es hacia la exacerbación del fenómeno, sobre todo por la migración de la parte más económicamente activa y capaz de la población y de la emigración de los capitales. Hombres y capitales van en busca de mejores remuneraciones y así se ve —fenómeno paradójico— a las áreas deprimidas regalar a las áreas afortunadas precisamente aquellos elementos que serían necesarios para cualquier posible recuperación.[15]

Únicamente grandes intervenciones de carácter político —y en consecuencia económico— pueden revertir radicalmente esta tendencia, creando con artificios (y sacrificios) oportunos un flujo de iniciativas y de medios económicos hacia las áreas deprimidas, para vitalizar sus estructuras económicas y el orden social. Pero la persistente debilidad del poder político, transformado de manera paradójica después de la Primera Guerra Mundial con el sistema proporcional y los gobiernos de coalición —disimulada pero no vencida ni siquiera bajo la dictadura—, que fue más aguda con la reimplantación de la partidocracia proporcionalista, no permitía esperar mucho si no se creaban estructuras particulares que fueran expresión de descentralización y al mismo tiempo de concentración regional. Es decir, si no se creaba una fuerza política local capaz de presionar sobre el poder central y de obtener por debilidad aquello que vanamente se hubiera requerido por sabiduría, por conciencia y por fortaleza.

En estos términos crudos, en época de catástrofe nacional, la situa-

ción meridional se mezclaba con la antigua y no del todo adormecida querella entre federalistas y unitarios.

Por otra parte, la creación de unidades regionales podía permitir al menos una esperanza de sistematizar la solución de los problemas periféricos, transformados en amenazadores y alarmantes en la hora de la catástrofe del régimen. La fórmula regional podía ofrecer a las poblaciones extrañas de las provincias de los confines una satisfacción de amor propio y una garantía efectiva, permitiendo tal vez —si era empleada con vigilante sabiduría— mantenerlas con menos dificultad dentro de la órbita nacional. Sicilia podía constituir un contraveneno para el separatismo, afloramiento artificial e incautamente pedido por los ocupantes, carente de bases sinceras, pero no de peligro en el momento en el que la nación yacía dividida y postrada bajo la mortificación y la derrota.

En sentido contrario, por lo que se refiere a Sicilia, quedaba por evaluar el problema de la *maffia*. A ésta, en parte por ignorancia, pero mucho más por deliberado propósito, la administración militar aliada había entregado el gobierno de Sicilia. El gobierno fascista había golpeado duramente a la *maffia* y en parte la había extirpado. Los mafiosos, entonces, eran antifascistas ante los ojos de los aliados, y aquellos que habían luchado contra la *maffia* como fascistas, no merecían ningún crédito. Estaba previsto que la creación de una acentuada autonomía regional hubiera hecho muy difíciles las relaciones entre Sicilia y el débil gobierno central, y habría empujado —como sucedió— a los partidos de gobierno a aceptar la herencia de colusión del gobierno militar aliado y a hacerse sus continuadores para embarcarse en una nueva represión que no se sentían capaces de realizar.

Particularmente la democracia cristiana, entre los mayores partidos, por reminiscencias (antiguas y recientes) parecía inclinada si bien no a un federalismo confesado, al menos a un regionalismo, lo que era la misma cosa bajo nombre diferente, poco más o menos. Sin embargo, la resistencia antifederalista de una parte de la oponión pública, la fuerza natural de la inercia de un pasado unitario (que era, en suma, un gran pasado que se identificaba con el final de un larga historia de depredaciones extranjeras e indígenas) y las preocupaciones e intereses verdaderos o no de algunos partidos, formaban un bloque contra tal transformación, contra tal revolución.

Fuera de esto, también los más serenos e iluminados observadores políticos, aunque convencidos del daño causado por la excesiva uniformidad centralizadora e inclinados a aceptar las tentativas de audaces decentralizaciones (es decir, la transformación de los órganos estatales

centrales en órganos estatales periféricos), dudaban ante las incógnitas que surgían del autonomismo, vacilaban en atribuir a los órganos *autónomos* locales funciones que antes eran realizadas por el Estado. Y, particularmente, titubeaban frente a la idea del ente región: idea que se proponía, frente al Estado, como una forma conjunta de descentralización administrativa y de autonomismo pero también como una forma de reconcentración parcial sobre el plano regional.

Todos recordaban cómo la lucha política había deformado las elecciones administrativas cuando estas elecciones se realizaron en Italia; y cómo, particularmente las grandes administraciones se hubieran convertido en rocafuerte de uno o de otro partido y hubieran llevado a cabo quehaceres políticos antes que administrativos. Se temía que el ente regional reprodujera los mismos inconvenientes aunque en una escala mucho mayor. Se pensaba que estos peligros no se evitarían ni con un sistema de controles por parte del Estado, ya que la amplitud y la importancia de los territorios representados hubiera conferido de cualquier manera a estos nuevos entes una fuerza política considerable, una eficacia representativa tal vez peligrosa frente a un Estado lleno de problemas y vacilante, cuyas instituciones representativas aparecían todavía tan escasas de fuerza intrínseca, y en el que la garantía del derecho, y por ende de la unidad, parecía incierta. Se temía en modo particular que la lucha política, o más bien la latente guerra civil que se vislumbraba ya entre las fuerzas vinculadas al stalinismo y los partidos, quienes al menos de palabra se declaraban leales a la constitución y a sus valores liberales, indujese a las formaciones adversarias a considerar las regiones como baluartes en los que había que atrincherarse, y con ello alterar sus funciones de manera peligrosa.

Se hacía destacar que las amplias y fuertes autonomías periféricas serían, sin lugar a dudas, instrumentos y garantías de un buen gobierno democrático, pero sólo bajo dos condiciones, desgraciadamente improbables: 1) fuertes y estables poderes centrales capaces de prescindir de los intereses seccionales y de neutralizar la fuerza centrífuga de las autonomías locales; 2) la existencia de una forma de autogobierno local que no calcara el modelo fatal del seudoparlamentarismo central, con sus consecuencias de completa politización, de inadecuación administrativa absoluta y, en fin, de existencia ilusoria de las mismas autonomías, tal como estaba perfilándose la ilusoria división de poderes a causa del control partidocrático centralizado que conducía a instituciones centrales y locales, ejecutivo y legislativo (tanto en la periferia como al centro), bajo un único poder absoluto, central, oculto, irresponsable: el poder del aparato o de los aparatos del partido.

Ante tantas opiniones opuestas la constituyente reconoció la existencia del problema, pero no para resolverlo sino sólo para proponer una solución, en algunos artículos de la nueva carta. Así como había ocurrido con lo relativo a la corte constitucional, al consejo superior de la magistratura y al consejo nacional de la economía y del trabajo, la asamblea constituyente se limitó a afirmar en la nueva carta la descentralización y las autonomías locales y específicamente las autonomías regionales, pero sin conferir a todo ello esa sustancia inmediata de la realidad. Se hubiera adelantado a su tiempo —como se esperaba— el legislador ordinario para deshacer los nudos que la asamblea constituyente no había podido deshacer. Descentralización efectiva, autonomías efectivas, organización regional efectiva; casi todo era enviado a leyes ordinarias y constitucionales que debieran haber dado aplicación y desarrollo a la constitución.

Pero la nueva legislación ordinaria ya debía moverse —para este propósito, como para tantos otros propósitos— dentro de un preciso aunque pequeño proyecto constructivo, inclusive dentro de la constitución. Las dudas de la asamblea no se resolvían siempre entonces en prejuzgar los problemas. Se resolvían, en muchos casos, prejuzgándolos, pero dejando para luego las soluciones. Sistema paradójico en sí mismo que, sin embargo, a través de los desarrollos históricos podría —quien lo sabe— llegar también a consecuencias positivas por el solo hecho de haber introducido en la constitución escrita si bien no la inmediata concretación de una nueva organización, al menos una importante sugerencia y un fermento vivo de cosas nuevas.

Por lo que respecta a la región, en el artículo 114 y siguientes, encontramos en la carta un esquema completo de orden, en virtud del cual la república regional debería tener una fisonomía en la sustancia no muy diferente de la de un Estado federal. Es cierto que en los Estados federales (Estados Unidos y en una cierta perspectiva Suiza), los estados miembros son organizaciones originales, que conservaban para su territorio, limitadamente y en las materias no reservadas a la legislación federal, el poder constituyente y legislativo (en tanto que las regiones italianas reciben su constitución del poder constituyente nacional). Sin embargo se trata de una distinción válida sobre el plano jurídico formal, poco válida sobre el plano político. También en los Estados federales el poder constituyente de los estados federados, en todas las materias de gran relevancia choca contra los límites insuperables de la constitución federal. Sin embargo, más tarde, será necesario tener presente que una vez trasladadas las regiones del terreno de los programas al terreno de la realidad, cualquier voluntad para refor-

marlas por parte de los poderes centrales chocará contra resistencias cuyo peso no será tanto jurídico como político. Para darse cuenta de la estrecha analogía entre este ordenamiento "regional" y un ordenamiento federal, bastará leer el artículo 117 que enumera las competencias legislativas de la región: ordenamiento de las oficinas y de los entes administrativos dependientes de las regiones, circunscripciones comunales, policía local urbana y rural, ferias y mercados, beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria, instrucción artesanal y profesional y asistencia escolar, museos y bibliotecas de entes locales, urbanística, turismo e industria hotelera, tranvías y líneas automovilísticas de interés regional, viabilidad, acueductos y trabajos públicos de interés regional, navegación y puertos lacustres, aguas minerales y termales, cuevas, caza, pesca en aguas interiores, agricultura y forestales, artesanía; además de las materias indicadas por leyes constitucionales y leyes delegadas por leyes de la república para la aplicación de las mismas leyes. No es una competencia legislativa despreciable. Agréguese la competencia administrativa sobre las mismas materias y otras delegadas por el Estado, y la autonomía financiera.

Pero, tal vez más significativo todavía es el esquema de organización contenido en el artículo 119 y siguientes. La región ciertamente es concebida casi como una república federada, con su parlamento, gobierno, leyes, finanzas, administración y policía. Si bien no tiene poder constituyente, emana por sí misma su estatuto que se integra al esquema organizativo de la constitución. Están previstos, fuertes, pero no arbitrarios medios de control por parte del poder central, y al mismo tiempo, considerables recursos económicos y de defensa jurídica en favor de los poderes regionales.[16]

De todo esto deberían crearse equilibrios capaces de impedir la sofocación de las autonomías y el rompimiento de la unidad nacional; ni autonomías ni unidad nacional son términos necesariamente opuestos. Al contrario, en los dos ejemplos históricos más insignes puestos a nuestra disposición, el norteamericano y el suizo, la vitalidad de las autonomías fue instrumento importante para el progresivo reforzamiento de la unidad nacional. Por lo que se refiere a Suiza se podría decir que su unidad nacional —entre las más sólidas del mundo— se construyó directamente sobre las autonomías y gracias a las autonomías, superando las graves dificultades de lenguaje, religión, y estirpe. Eso, que por otra parte, es también verdad para Estados Unidos.

Consideraciones válidas, ciertamente, pero no tales como para excluir las razonables perplejidades a las que ya nos hemos referido, sobre todo aquellas inherentes a la problemática y débil estructura de nuestros poderes centrales y a su escasa fuerza representativa.[17] Tanto en Estados Unidos como en Suiza, el ejecutivo central, eje de la unidad nacional, investido de poderes extensísimos, no se encuentra a merced del parlamento sino que tiene delante de sí un tiempo seguro de ejercicio y a su vez el legislativo nacional no se encuentra a merced de los obscuros mandatos imperativos de los partidos, y ello por la diversidad de leyes electorales, estructura de los partidos, funciones de los partidos, y costumbres políticas. Todo esto no es una simple situación de hecho sino una situación jurídica bien estructurada y garantizada por una eficaz representatividad y por una efectiva autonomía de las instituciones que no carezcan de poder, ni estén subordinadas a organizaciones extraconstitucionales. Finalmente, no existen en aquellos países fuertes partidos organizados que después de confesar su dependencia respecto de poderes extranjeros, afirmen querer servirse del sistema democrático liberal para destruirlo. Y todavía menos existe una inclinación a tolerar tales fenómenos. En aquellos países está vivo el sentido de la democracia liberal como concreto régimen positivamente organizado, como concreta experiencia histórica. Su libertad significa un sistema de determinadas garantías, en consecuencia, oposición a todo lo que ataque y ponga en peligro aquellas garantías del individuo o de los grupos. En suma, la tradición francesa de la libertad concebida como religión abstracta y como realidad negativa, es decir, como simple debilidad de los poderes del Estado, no ha podido en aquellos países tener razón de la antigua experiencia y conciencia histórica.

La asamblea constituyente dividía al territorio nacional en 19 regiones, pero el proyecto original de un Estado regional no fue aplicado inmediatamente por la asamblea. Sólo ahí en donde las particularidades urgentes y presiones políticas propiciaban el establecimiento de la región como remedio inmediato, ésta pasó inmediatamente a convertirse en realidad; antes que en los demás, en Sicilia, en donde habían sucedido graves aunque artificiales signos de inquietud. Desde el 15 de mayo de 1946, es decir, mucho antes que Italia tuviera su nueva constitución, Sicilia tenía su estatuto concedido por decreto legislativo y convertido más tarde en ley constitucional de febrero de 1948.

Mientras que a las regiones fronterizas se les podían conceder estatutos especiales que tuvieran en cuenta las situaciones particulares de minorías lingüísticas, las necesidades de Sicilia hubieran podido ser plenamente satisfechas aún permaneciendo en el cuadro uniforme de la

autonomía regional creada más tarde en la constitución. La existencia de un estatuto especial elaborado con prisa y bajo la presión del separatismo estaba destinado a crear más de una dificultad innecesaria. Aberrante, además de otra cosa, fue la existencia de una alta corte para la región siciliana, formada por seis miembros y dos suplentes nombrados en igual número por las asambleas legislativas del Estado y de la región para juzgar no sólo, como era razonable, sobre la constitucionalidad de las leyes emanadas por la asamblea regional sino también para juzgar leyes y reglamentos emanados por el Estado sobre el estatuto regional y los fines de su eficacia en el territorio de la región, y de otras materias.

Se trata, en sustancia, de una corte constitucional particular para la región siciliana. Sin embargo, la suprema salvaguarda de cualquier ordenamiento federal es dada por la unidad de la jurisdicción federal y por la unidad de la jurisdicción constitucional, cuando ésta sea confiada a un órgano *ad hoc*. La existencia de la alta corte para la región siciliana, aunque este órgano en concreto funcionó eficazmente —a falta de la corte constitucional— e hizo buenos servicios, pareció desde el principio un *monstrum* jurídico en el cuadro de una república que se había proclamado no sólo federal sino directamente "una e indivisible". El problema estaba destinado a agudizarse más tarde, el día en que la corte constitucional hubiera salido del limbo de los propósitos y de las promesas para llegar a la realidad. Aquel día llegó y quedó claro inmediatamente que el problema de restablecer la unidad de la justicia constitucional no toleraba aplazamiento. Sin embargo, a causa de la frecuente y pesada interferencia de los intereses seccionales en el canal partidocrático, el parlamento se abstuvo de intervenir, como era su urgente deber, con una adecuada enmienda constitucional y prefirió soslayar la sugerencia gubernamental, dejando que "desapareciera" la alta corte al no renovar el nombramiento a los jueces de ésta. Sin embargo, al final fue puesta en sesión común de la orden del día del parlamento la elección de los jueces faltantes, y ello obligado por la imperiosa petición de un mal concebido orgullo regional y también por aquellos impacientes opositores del control firme y objetivo de la corte constitucional, la que había declarado mientras tanto la plenitud de su unitaria jurisprudencia constitucional.[18] Una intervención oportuna del presidente de la república, Gronchi, rápidamente atendida por el presidente de la cámara, Leone, evitó la peligrosa maniobra, y la unidad de la jurisdicción constitucional pareció, desde entonces, asegurada en la realidad aunque no al resguardo de fáciles atentados.

Junto con Sicilia, el artículo 116 de la constitución reconoce formas

y condiciones particulares de autonomía a Cerdeña, a Trentino-Alto Adige, a Friuli-Venezia Giulia y a Valle d'Aosta. Con la ley constitucional número 3, de 26 de febrero de 1948, fue aprobado el estatuto especial para Trentino-Alto Adige. Quedó, a su vez, suspendida hasta 1963, la emanación del estatuto para Friuli-Venezia Giulia a causa de la incertidumbre relativa al arreglo de la frontera oriental y al destino de Trieste, y sobre todo porque en este caso no se había configurado una situación política que hiciera evidente la urgencia de la disposición.[19]

Según la VIII disposición transitoria, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la constitución habrían debido ser convocadas las elecciones para los consejos regionales. Pero dentro de aquel término no había sido ni siquiera presentado el proyecto de ley para la elección de los consejos previstos por el artículo 122 de la constitución. Así, el término fue prorrogado por dos veces, primero el 30 de octubre de 1949 y luego el 31 de diciembre de 1950. Pero, como para aquella fecha los casos habían quedado como antes, no se hicieron otras prórrogas y se dejó tácitamente ocurrir la cosa. El ordenamiento regional quedaba por el momento como letra muerta, al igual que tantas otras partes de la constitución.[20]

Indudablemente el poder legislativo de la nueva república, estructuralmente inadecuado para su enorme tarea, fue dominado en los primeros tiempos por problemas que se presentaban, bajo muchos aspectos, con urgencia dramática aunque no siempre eran los más importantes. Los críticos objetivos reprochaban esto con frecuencia y el hecho de mostrarse más sensible a los pequeños intereses seccionales o directamente personales y no a los grandes intereses generales, lo cual por otra parte era explicable. Pues a menudo en donde a los poderes centrales les falta autonomía política y, sobre todo, en donde falta un ejecutivo nacional autónomo y en consecuencia concretamente responsable, los grandes intereses permanentes y generales no encuentran portavoz, mientras que sí lo encuentran los pequeños intereses seccionales, o peor aún, los feudales. Sin embargo, sería injusto atribuir a esto y solamente a esto la inercia legislativa respecto a los problemas de los consejos regionales. La verdad es que las dudas afloradas ya en los tiempos de la asamblea constituyente habían llegado a ser después cada vez más graves, y muchísimos italianos, en todos los partidos y fuera de ellos, advertían en la perspectiva regional una amenaza para la uni-

dad. No bastaba para tranquilizarlos el experimento variadamente juzgado, pero desastroso de cualquier manera, de las regiones con estatuto especial. Entre éstas, la región siciliana se había manifestado tal vez como un instrumento de la recuperación económica de la isla: recuperación no cuestionada y más allá de toda esperanza; pero también fue un instrumento de enormes derroches y de inconcebibles colusiones y corrupciones, e influencias mafiosas y parasitismo, con daños conjuntos para la población de la isla y del presupuesto nacional.

De cualquier manera aquellos experimentos no pueden constituir antecedentes en sentido favorable por un motivo fundamental. Hasta ahora, frente a las pocas regiones periféricas había quedado toda la fuerza del Estado unitario, eficaz por su masa e inercia, no obstante la mala organización de sus poderes. Pero, ¿qué cosa sucedería el día en el que la estructura regionalista se generalizara? El experimento de algunas regiones con estatuto especial había producido ventajas en ellas (y no todas en la misma medida) debido a que el Estado había canalizado en su favor más o menos importantes privilegios financieros. Y era justo que así se hiciera ya que no había otro modo, como se ha visto, de contrarrestar la tendencia migratoria en las áreas deprimidas. Sobre todo la fuerza política conferida a Sicilia mediante su ordenamiento regional había contribuido no poco a darle aquellas ventajas. Y también eso estaba bien, aunque no lo estaba el derroche escandaloso que se venía haciendo de aquellas ayudas que significaban el sacrificio de todo el país. Sin embargo, al generalizar el ordenamiento regional las cosas hubieran cambiado. Evidentemente no se hubieran podido permitir en igual medida privilegios financieros a todas las regiones deprimidas, ya que quizás la fuerza política conquistada por las regiones ricas mediante la actuación regional habría podido estimular sus egoísmos particulares, que contrastarían o anularían los aspectos positivos del experimento de las regiones con estatuto especial y se reflejarían específicamente en el problema del mediodía.

Pero, no para todos quedaba muy claro por qué tales preocupaciones estaban fundadas sólo en razón de la inaplicación general del ordenamiento constitucional y también en algún aspecto incierto y obscuro de aquel ordenamiento. Un Estado federal o regional corre graves peligros, ya lo hemos manifestado, si un ejecutivo sólido central sobre el plano político y una eficiente jurisdicción constitucional unitaria sobre el plano jurídico no equilibran y contrarrestan los impulsos centrífugos del federalismo o del regionalismo, y en Italia faltaban estas garantías. La situación, sin embargo, ha cambiado en alguna medida en estos últimos tiempos. La presencia de la corte constitucional es un

síntoma de mejoría. Después de muchos años de aparente inmovilidad la constitución de hecho de la república italiana se ha puesto en movimiento. No sólo tenemos hoy una jurisdicción constitucional central sino que la existencia de tal jurisdicción tiende a empujar hacia la aplicación de los otros institutos señalados en la constitución escrita. Y, por otra parte, a su vez la corte constitucional ha podido consolidarse bajo la presión de la presidencia de la república, y es un instituto que, como veremos ha venido asumiendo caracteres nuevos y diferentes. Tal vez ya está maduro o se está madurando el restablecimiento de la realidad constitucional italiana como para hacerla fructificar en un futuro, no sé cuán próximo ni cuán probable; justificadas o no, o tal vez menos justificadas, suscita las inquietudes de la perspectiva regionalista. La actuación de las regiones era muy evidente en el programa de la nueva coalición de centro-izquierda realizada con el gobierno Moro. Sin embargo, los progresos legislativos fueron lentos, tal vez, como sucede con frecuencia, no sólo a causa de la debilidad general del sistema político, sino también porque en cierta medida se habían suscitado dudas razonables en la nueva coalición de gobierno.

El jefe de Estado aparece como una de las instituciones más problemáticas de nuestra constitución escrita, no tanto por aquello que dice la constitución, sino por aquello que la constitución no dice: por su incertidumbre fundamental y su ambivalencia. Como centro de todo el mecanismo constitucional, condiciona o está condicionado. Sin alguna reforma constitucional, la posición del jefe de Estado resulta muy diferente si la constitución se concreta en la realidad como una estructura convencional-partidocrática, o como una estructura liberal fundada sobre la división de poderes en el federalismo o en el regionalismo, según se quiera decir. Como vimos, el documento fundamental perfilando ambas estructuras, aunque inconciliables, dejaba abierto el camino a uno u otro desarrollo.

Al delinear la figura del gobierno y la figura del presidente de la república la carta constitucional refleja indudablemente la desconfianza, propia de la tradición francesa, hacia el ejecutivo; pero la refleja en un modo espurio. También la fallida experiencia de las constituciones racionalizadas de la otra posguerra, en las cuales la demolición del ejecutivo había tenido por consecuencia una falta absoluta de funcionalidad, ha dejado huellas visibles. Si se busca reconstruir la línea directiva del pensamiento del constituyente, parece claro que se piense

encontrar juntos una garantía y un punto de equilibrio despedazando en dos al ejecutivo.

Al gobierno, aunque subordinado a las cámaras mediante la moción de confianza, se atribuyeron poderes y funciones propias, formulados como se ha visto en términos muy amplios y tales como para otorgar al ejecutivo (al menos en apariencia) toda actividad positiva.

Hemos hablado de omnipotencia parlamentaria, de la concentración de poderes en favor del parlamento. Pero hemos visto también cómo el instituto del voto de confianza creaba una confusión de poderes entre ejecutivo y legislativo. La aguja de la balanza de cualquier modo estaba fuera tanto de la esfera del parlamento como de la esfera del gobierno, según la modificación de los equilibrios interpartidistas y de las estructuras de los partidos sobresalientes, y según estuvieran las relaciones de hecho entre partidos y su delegación en las cámaras o en el gobierno se podía resolver el sistema en una concentración de poderes a favor del gobierno y no a favor del parlamento.

El constituyente creyó estar a salvo de estos peligros, producto de este sistema fluido y ambiguo, poniendo al lado del gobierno políticamente responsable ante las cámaras, al jefe de Estado, quien no era responsable políticamente (en el sentido que más adelante esclareceremos) ante las cámaras, investido también él por vastos poderes; pero —al menos en los propósitos— poderes que en gran parte eran de orden negativo y puramente formal. Según esta concepción el jefe de Estado hubiera tenido esencialmente la tarea de testimoniar la regularidad de los actos del gobierno. Él no hubiera podido hacer una gran labor positiva, pero hubiera podido impedir que el gobierno abusara de su poder ante el parlamento y los otros órganos constitucionales.

Concepción en sí misma nebulosa e ingenua.

En primer lugar, aquella concepción no tomaba en cuenta la ruptura de la unidad orgánica del parlamento y del fin de su independencia. Ya estaba fraccionado el parlamento, como el gobierno, en "delegaciones" sometidas al vínculo de partido en el sentido "partidocrático", es decir, no con una disciplina simple hacia la mayoría del grupo parlamentario sino con obediencia jerárquica hacia el vértice del respectivo aparato de partido (extraño al parlamento y a la misma constitución, mejor dicho a cualquier prescripción o esquema legal). En los países en donde el parlamento ha conservado su libertad, el grupo parlamentario se ha reducido, si acaso, a acciones coherentes mediante el vínculo de la obediencia de cualquier parlamentario individual hacia las decisiones tomadas libremente por la mayoría del mismo grupo, sin pesantes coerciones y controles externos, tal como es más o menos el caso

de Inglaterra, o la libertad del parlamento se resuelve, a causa de la disgregada estructura de los partidos, en la libertad efectiva del parlamentario individual, tal como es más o menos el caso de Estados Unidos. La fórmula parlamentaria hace necesaria la primera solución en Inglaterra, porque con esa fórmula y sin la disciplina del grupo llegaría a ser imposible un válido *leadership* y una eficaz acción de gobierno. La fórmula presidencial hace posible y eficaz la segunda solución en Estados Unidos al haber asegurado a priori el *leadership* nacional y la válida acción de gobierno y por haber conducido al parlamento, en modo esencial, a sus clásicas funciones de control, ejercidas con gran vigor y autoridad. En el primer sistema la crítica y el control pertenecen esencialmente a la posición autorizada frente a la mayoría y su *leader* jefe del gobierno. En el segundo sistema el control pertenece, según un esquema que recuerda casi con el clásico juego de poderes en las monarquías constitucionales, al parlamento en su conjunto y a los parlamentarios en lo individual respecto al jefe de Estado, quien es también jefe del gobierno.

En segundo lugar la distinción entre poderes de contenido negativo y poderes de contenido positivo tiene una consistencia discutible sobre el plano jurídico, pero no tiene ninguna sobre el plano político. Cuando un órgano constitucional al no actuar puede impedir, en muchas hipótesis, la actuación de otro órgano y puede después, en determinadas circunstancias, directamente llegar a ser el árbitro de su formación y de sus eventuales conflictos con otros órganos, nos encontramos frente a un conjunto de poderes que, aunque configurados formalmente como poderes de control secundario y primario, bien pueden en su complejidad prestarse para una actividad positiva, de impulso, de dirección; es decir, dar al jefe de Estado la posibilidad de concurrir en la realidad, sin violar de algún modo la constitución, a determinar aquella política general del gobierno que, según el artículo 95, parecería reservada al gobierno responsable ante el parlamento. Agréguense luego las funciones administrativas, aquéllas de representación internacional, aquellas desempeñadas en el seno del consejo superior de la magistratura y en el seno del consejo supremo de defensa, los poderes presidenciales en materia de condecoraciones y de gracias, de amnistías e indultos.

Toda esta masa de atribuciones concurre a crear una figura de jefe de Estado que podría ser, tal vez, todavía reconducida, en todos sus aspectos, dentro de los límites de las funciones de control, de garantía y de mera representación, si la constitución codificara explícitamente aquella regla no escrita, formada en vigencia del Estatuto Albertino

y bajo la influencia de la doctrina de la soberanía nacional y de las tradiciones parlamentarias de otros países. Regla según la cual aquel que todavía detentaba la titularidad formal del ejecutivo, pero que no buscaba la responsabilidad de la soberanía nacional y que no era responsable en manera absoluta (sagrado e inviolable), estaba impedido no sólo para realizar cualquier actividad política positiva sino directamente para expresar cualquier opinión política. Los poderes de la Corona se resolvían en poderes del gobierno; los poderes del gobierno se resolvían en poderes del parlamento; los poderes del parlamento, en la medida en que las burocracias de los nuevos partidos organizados lograban asegurarse el efectivo control de los parlamentarios, se resolvían en poderes de los partidos. El "discurso de la Corona" pronunciado en la inauguración de toda nueva legislatura era leído por el rey, pero escrito por el jefe de gobierno o por su cuenta, y aprobado previamente por el consejo de ministros. En suma no era ya otra cosa sino el programa del ministerio responsable ante el parlamento. El rey no hubiera podido expresar públicamente en cualquier ocasión, sobre cualquier cuestión de "grave momento", una opinión que no fuera la opinión de su gabinete, una opinión personal. Hubiera parecido, poco más o menos, un golpe de Estado, aunque después en la realidad, como hemos visto, la prerrogativa real tendía siempre a resurgir alterando veladamente todo el juego constitucional. El mismo derecho de sanción real sobre las leyes, había sido inferido como expresión de un poder personal del rey, y podía conservar su significado sólo en el caso de conflicto entre gobierno y parlamento. Pero en la práctica tal conflicto no iba a desembocar en la inaplicación de la sanción, y se resolvía antes con la dimisión del gabinete o con la disolución de la cámara de diputados. Era la única decisión con verdadero relieve político en la que la voluntad personal del rey conservaba una función constitucional, al menos en teoría. Hemos visto cómo se fueron dando las cosas en la práctica y cómo el poder real de nombramiento y la revocación de los ministros, al menos en ciertos sectores y en ciertos momentos, afloraba hasta lo último.

La constitución escrita de la república, si se hace un examen superficial, parece conceder al jefe de Estado mucho menos que la constitución de hecho prefascista; pero, en realidad, concede mucho más. No existe el inoperante derecho de sanción, pero, en vez de eso existe el derecho de reenviar a las cámaras una ley revisada, para una nueva

deliberación. Y en este caso el jefe de Estado puede y debe expresar su criterio personal con un mensaje razonado (artículo 74); más bien, puede mandar mensajes razonados a las cámaras cuando quiera y en cualquier ocasión (artículo 87). Y está asentado que se trata de actos del presidente de la república, no del gobierno; actos que expresan una voluntad y una opinión suya, no del gobierno, no obstante la amplísima fórmula del artículo 89, según el cual, ningún acto del presidente de la república es válido si no está refrendado por los ministros proponentes quienes asumen su responsabilidad; para estos actos no puede haber un ministro "proponente". Aunque se considera todavía necesario el refrendo ministerial aquí se invierte la relación, no es ya el presidente quien testifica la regularidad formal de un acto de ministros, son los ministros que testifican pura y simplemente la regularidad formal de un acto del presidente de la república.[21]

Y por otra parte, ¿cómo configurar este derecho de mensaje sin tener presente su origen histórico, es decir, a los modelos de los que se ha imitado, tal vez sin comprender su origen? Es el derecho de mensaje, como lo saben todos, un instituto característico de la constitución federal-presidencial, ligado lógicamente a la concepción de la división de los poderes. Para que la voluntad política del presidente pueda entrar en contacto con las voluntades políticas del congreso, de los otros órganos constitucionales y del pueblo, está concedido al presidente por aquella constitución el derecho de mensaje. En aquella constitución el jefe de Estado es jefe de gobierno (como lo es también según la letra, pero no según la práctica del Estatuto Albertino) y, en consecuencia, es el titular en conjunto de todos los poderes que nuestra carta atribuye al gobierno y de muchos otros que atribuye al presidente. Pero no es políticamente responsable ante las cámaras en el sentido de que no pueden destituirlo con un voto de desconfianza. En suma, es todavía un rey, aunque elegido y fuertemente limitado. En cambio, le está impedida —en la constitución presidencial— la posibilidad de invadir la esfera de influencia del parlamento, tan fácil de ocurrir, como se ha referido, cuando, mediante el instituto de responsabilidad política, parlamento y gobierno tienden a confundir sus funciones y sus poderes y en donde el ejecutivo puede disolver o hacer disolver a las asambleas elegidas.[22] No es ciertamente ése el diseño de nuestra carta, pero permanece como verdadero que —aparte el derecho formal de "mensaje"— ninguna prohibición de nuestra carta impide al jefe de Estado expresar públicamente sus personales opiniones políticas, que no son necesariamente las del gobierno.

Es verdad que, según una opinión acreditada, el instituto del refe-

rendo, siendo el corolario lógico de, al menos, inmediata [23] irresponsabilidad política frente a las cámaras, cubriría no sólo cualquier acto sino cualquier manifestación del presidente (referendo implícito), de manera que el gobierno no queriendo aceptar la responsabilidad de un acto o de una manifestación del presidente, debería presentar inmediatamente su dimisión, apenas tenga conocimiento del acto o de la manifestación. Pero éste es un medio poco eficaz (al menos como regla) de oposición al presidente, aunque en determinadas situaciones políticas la previsión o la amenaza de la dimisión del gobierno puedan constituir un medio aún importante de presión preventiva. De cualquier manera, la hipótesis de un conflicto entre un presidente que cumple legítimamente con ciertos actos o expresa ciertas opiniones, sin acuerdo o en desacuerdo con el gobierno, y permanece después tranquilamente en el cargo, y un gobierno al que no le queda, por no compartir las responsabilidades jurídicas o sólo morales del presidente, otra posibilidad que dimitir, pertenece a la lógica del gobierno presidencial más que a la del gobierno parlamentario, pero no a la lógica del gobierno de asamblea.

No debe considerarse que los "mensajes" y los discursos son palabras; viniendo de tal fuente, son algo más que palabras. Su solicitud constitucional resuelve una cuestión de principio: la cuestión de si el presidente puede cumplir una acción política propia. Y es una cuestión de consecuencias incalculables que actúa sobre la sustancia viva de todos los poderes del presidente. En el contexto de una constitución parlamentaria coherente o en el de una coherente constitución asambleísta-partidocrática, aquellos poderes difícilmente podrían desarrollarse más allá de los rigurosos límites de una simple función de control. Pero concedido al jefe del Estado el derecho fundamental de tener una opinión propia y de defenderla públicamente, es decir el de poder desarrollar una propia acción política, asume un valor positivo y no sólo negativo, de impulso y no sólo de control.

Entonces, en el vértice del Estado la carta republicana coloca un órgano que escapa, al menos, al control partidocrático por el modo de su elección (escrutinio secreto),[24] y que se mantiene fuera del sistema por la estabilidad a término fijo del cargo y por la personalidad de la acción ligada con su muy limitada responsabilidad política ante las cámaras. En ningún título de la constitución, como en el título dedicado al jefe de Estado emerge tan clara la insalvable contradicción entre el esquema lógico de la república "una e indivisible" y del gobierno de asamblea, y el esquema lógico de la república federal y del gobierno presidencial. Según el modo en que el jefe de Estado in-

terprete la ambivalencia del texto constitucional podemos tener todavía a un funcionario decorativo, según la tradición francesa, o a un magistrado político que interviniendo (aunque sea con medios legítimos) en la política contingente refuerce al gobierno ante el parlamento, para llevar el juego de los poderes a un plano casi "presidencial", o contraste con el gobierno para determinar el desorden o la parálisis de un ejecutivo ya debilísimo por razones conocidas. Existe otra hipótesis que parece estar más en armonía con todo el espíritu de la constitución y puede ser más augurable que, aún absteniéndose cuidadosamente de toda intervención en toda política, vigile sin embargo con vigor la observancia y la aplicación de la constitución; que someta los actos legislativos y gubernamentales a un vigilante y vigoroso control preventivo de constitucionalidad, acordado con el sucesivo control de la corte constitucional; que promueva la legislación constitucional (lo cual los gobiernos partidocráticos no han tenido la virtud de promover); que desarrolle ante el país una política leal de defensa, de actuación, de integración de la constitución, para defender a la misma constitución de la degradación partidocrática, es decir, para defender al Estado contra la ruptura.

NOTAS

[1] En ocasión de la crisis Erhard, abierta el 27 de octubre de 1966, cuando los cuatro ministros liberales dimitieron del gobierno (fundado sobre la coalición demo-cristiana-liberal), se discutió mucho la eficacia del voto de desconfianza constructivo. Sin lugar a dudas la evolución de la crisis, desarrollada de manera prevaleciente según la praxis del gobierno de asamblea, ha justificado muchas dudas. Sin embargo, observadores autorizados como Hermens (que había siempre cuestionado la eficacia del instituto) han sido desacertados en sus conclusiones. A mí me parece que el arma ofrecida por la constitución alemana al canciller no carece de eficacia, ya sea en los momentos de crisis, ya sea, y todavía más, en el curso normal de la actividad gubernamental, a la que asegura —en alguna medida— continuidad y estabilidad. Sin embargo, no es necesario esperar mucho de éste ni de otros artificios dirigidos a corregir el vicio de origen del sistema sin sanarlo. Queda siempre como verdad que un gobierno parlamentario plenamente eficaz tiene como presupuesto una ley electoral de tipo inglés. El proporcionalismo implica, no obstante cualquier remedio técnico, la coalición y la partidocracia (en el sentido específico atribuido por nosotros a este término), cuyos excesos pueden ser sólo frenados, pero no superados por normas constitucionales tendentes a ejercer una rigurosa disciplina sobre la relación parlamento-gobierno. Salvo que estas normas sean tan radicales como para destruir al mismo principio del gobierno parlamentario y abrir el camino al gobierno presidencial. La situación alemana es una situación incierta cuyo desarrollo se revelará a través del modo en el que las circunstancias políticas llevarán a comprender y aplicar en el futuro el voto de desconfianza constructivo, superando en uno o en otro sentido las actuales ambigüedades. *Cfr.*, Hermens, *Verfassungslehre, cit.*, II ed.

[2] Para un estudio documentado sobre la actual formación y funcionalidad del parlamento, *cfr.*, Sartori, G., "Dove va il parlamento?" en *Il parlamento italiano, 1946-1963*, Napoli, Ed. Scientifiche italiane, 1963, p. 280 y ss. En el mismo volumen se encuentra un cuidadoso perfil histórico del parlamento italiano durante los últimos cincuenta años, por obra de Lotti, L., ("Il parlamento italiano 1909-1963", p. 141 y ss.).

[3] Ver Sturlese, L., *La crisi del bicameralismo in Inghilterra*, Milano, Giuffrè, 1966. El bicamerismo asume contenido particular en una constitución federal, pero su función no está ligada al federalismo, como ha sido dicho por alguien. Por otra parte, en la constitución italiana, semifederal, tal contenido no faltaría, y emerge del texto mismo de la constitución que quiere el senado con base regional. Pero eso que ha hecho ineficiente al bicamerismo italiano es el hecho de haberlo querido incorporar en un sistema que hubiera tenido que ser íntegramente parlamentario. En la constitución norteamericana funciona muy bien porque está implantado sobre un sistema de división de poderes (*cfr.*, Brogan, *op. cit.* p. 342). En la constitución inglesa no escrita ha desarrollado una gran función como límite al poder de la cámara elegida y conserva alguna validez sólo en cuanto, todavía hoy, el sistema parlamentario basado sobre la cámara elegida no se resuelve en una dictadura parlamentaria. Para una investigación sobre el senado del reino

pueden ser consultados los dos volúmenes de S. Cannarsa, al menos por las noticias que contienen, aunque desorganizados y carentes de método: *Senato e camera nei loro rapporti e conflitti*, Roma, Scarano, 1954, e *Il Senato*, Roma, "La cámara parlamentaria", 1962.

[4] El artículo 60 del Estatuto decía: "Cada una de las dos cámaras es únicamente competente para juzgar sobre la validez de los títulos de admisión de los propios miembros." Esta fórmula bastante amplia, ofreció al senado el pretexto para tratar de ampliar la naturaleza y el contenido de la convalidación más allá de su significado original (legitimidad), para desbordar en un juicio de mérito político. Si esta tentativa hubiera podido afirmarse en una sólida y reconocida costumbre se hubiera sobrepuesto a la discrecionalidad real un elemento de cooptación y el senado protegido por las "hornadas" hubiera adquirido independencia frente al rey y, más aún, frente al gobierno, que es expresión de la cámara de diputados. Sin embargo, un desarrollo tal, en contraste con las ideologías dominantes no pudo delinearse en medida tal como para influir sobre el equilibrio de poderes.

[5] El artículo 3 de la ley constitucional número 2 de 7 de febrero de 1963, establece únicamente que "el artículo 60 de la constitución es substituido por el siguiente: La cámara de diputados y el senado de la república son elegidos por cinco años. La duración de cada cámara no puede ser prorrogada sino por ley y únicamente en caso de guerra".

[6] Según el artículo 99 de la constitución "el consejo nacional de la economía y del trabajo está compuesto, en los modos establecidos por la ley, por expertos y por representantes de las categorías productivas, en la medida en que se tenga en cuenta su importancia numérica y cualitativa. Es órgano de consulta de las cámaras y del gobierno para las materias y según las funciones que le son atribuidas por la ley. Tiene la iniciativa legislativa y puede contribuir a la elaboración de la legislación económica y social según los principios y dentro de los límites establecidos por la ley". La ley institutiva número 33, del 5 de enero de 1957, ha fijado en 80 el número de los miembros del CNEL (20 expertos, 59 representantes de las categorías, un presidente nombrado fuera del grupo) y la duración del cargo por tres años. Por lo que se refiere a las competencias, la ley además de confirmar la función consultiva del CNEL ha limitado el poder de iniciativa de las leyes en cuanto a que el CNEL no es admitido en el ejercicio de este derecho en materia tributaria, de delegación legislativa o de autorización en la ratificación de los tratados, así como para las leyes en las que se requiera el parecer de parte del parlamento, el gobierno o las regiones. Además no ha sido conferida al CNEL, como lo preveía la constitución, la competencia para la elaboración de la legislación económica (en tal materia tiene sólo la facultad para formular "observaciones y propuestas"). Las cuestiones más debatidas tanto en la doctrina como en la práctica son: la posición y la función de los representantes de las categorías productivas en seno del CNEL; la composición del consejo con respecto a la representación proporcional de las diferentes categorías; el carácter puramente facultativo de las opiniones que debilita sensiblemente al poder del consejo. Después de un inicio incierto y contrastado el consejo gradualmente ha acentuado cada vez más el carácter consultivo de su función (sobre todo frente al ejecutivo). Después de casi diez años de actividad, se puede concluir que el consejo nacional de la economía y del trabajo no representa un órgano estatal que destaque en la vida de las instituciones italianas, ni en la legislación económica y social en particular. Sobre esta materia, se envía al ensayo: Campilli, P., "La rappresentanza professionale nella evoluzione dello stato moderno", en *Rassegna parlamentare*, 1963, esp. pp. 267-275.

[7] Sobre estos problemas, ver los ya citados trabajos de Ortino, *L'esperienza della corte costituzionale di Karlsruhe*, p. 67 y ss.; y Volterra, *Sistemi elettorali e partiti in America*, p. 201 y ss.

[8] El problema de la degeneración del sistema parlamentario fundado sobre la libre competencia de los partidos, con la emergencia de la *partidocracia*, creo que fue denunciado por la primera vez en Italia en el discurso inaugural del año académico de la Universidad de Florencia en 1949, reproducido en el volumen *Miti e realtà della democrazia*, Milano, Comunità, 1958. En ese discurso de una forma más orgánica a los principios polémicos ya contenidos en numerosos escritos míos en varias ocasiones, publicados entre enero de 1945 y junio de 1947 en el semanario florentino *L'Arno* y más tarde recogimos, en pequeña parte, debido a la generosa invitación de Vittorio Vettori en el volumen *Socialismo non stalinismo* (edición "All'insegna di Alvernia", 1949) con introducción de Giuseppe Saragat. El problema fue más tarde debatido por primera vez en Italia durante una convención científica, en ocasión del seminario sobre *Controllo democratico dei partiti e dei sindicati* realizado en el instituto de Derecho Público Comparado de la Facultad de Ciencias Políticas de Florencia, del 17 al 21 de mayo de 1960. Las actividades de este seminario fueron publicadas en el fascículo julio-diciembre de 1960 de la revista *Studi Politici*, dirigida por el recordado Pompeo Biondi, ingenio brillantísimo abierto a toda viva y nueva corriente de pensamiento. Una segunda parte interesante del debate tuvo lugar en las páginas del *Resto del Carlino*, en el verano y el otoño de 1962, por iniciativa de Giovanni Spadolini quien publicó posteriormente todas las intervenciones en un *Quaderno del Carlino*. Desde entonces, también en las sedes políticas llegó a ser imposible ignorar el problema, que fue puesto como tema de actualidad hasta en los congresos y convenciones de los partidos, sobre todo por obra de los democristianos y de los republicanos, sin que estos debates, condicionados por preocupaciones prácticas, hicieran progresar el conocimiento del problema y más bien a menudo dieran por resultado crear confusión y tender cortinas de humo. De cualquier manera, quedó como cosa importante la admisión del fundamento y la seriedad de nuestras tesis que antes y por mucho tiempo se habían querido ignorar deliberadamente. Al mismo tiempo se multiplicaban las iniciativas, las convenciones, y las investigaciones en sedes científicas. Véase por ejemplo la investigación dirigida por el ISLE: *Indagine sul partito politico* (Milano, Giuffrè, 1966, vol. 3). Última y valiosa iniciativa en este campo fue la convención promovida en Trieste en 1967 por el profesor Zampetti, cuyas actividades han sido publicadas en un interesante volumen bajo el título *La funzionalità dei partiti nello stato democratico*, Milano, Nueva Europa, 1967. El planteamiento del profesor Zampetti ha sido bien analizado y confrontado con el mío por Domenico Bartoli en el *Corriere de la Sera* de 8 de mayo de 1967. El profesor Zampetti busca una solución sobre todo en una regla y en una reforma de la vida interna de los partidos, conducidos de nuevo a su función legítima como recopiladores de la opinión pública, como elaboradores de programas y como presentadores de candidaturas. Bien entendido no excluyo que, también en la dirección indicada por Zampetti, se puedan hacer cosas útiles y buenas. Sin embargo, si no se restaura antes y sobre todo la unidad del Estado y la autonomía frente a toda fuerza externa, así como la autonomía de sus órganos constitucionales, no habrá que esperar nada en la realización de una legislación como la propuesta por Zampetti. Y si fuera realizada, ciertamente no bastaría por sí sola para resolver el problema. En septiembre de 1967 fue puesto nuevamente a discusión en una convención promovida por el paso de la Mendola de la Universidad Católica de Milano.

[9] La asignación de los escaños parlamentarios es hecha para el senado (ley número 28, de 6 de febrero de 1948, modificada con la ley número 56, del 27

de febrero de 1958) con base en el método llamado del cociente sucesivo o método de D'Hondt. Se suman sobre el plano regional los votos obtenidos por todos los candidatos del mismo partido (y vinculados entre ellos) para los que no se aplique el *quorum* del 65% y que en consecuencia no resulten ya elegidos (sin embargo, este caso en la práctica es raro y excepcional). El total de los votos en la sede regional constituye la cifra regional de todo grupo vinculado. Las diferentes cifras electorales quedan divididas sucesivamente por uno, dos, tres, cuatro, etc., hasta obtener la concurrencia con el número de los senadores por elegir. Luego se escogen entre los cocientes así obtenidos los más altos hasta alcanzar el número de senadores asignados a la región. En la práctica, el sistema opera, entonces, según el más ortodoxo proporcionalismo.

[10] En realidad, la constitución italiana permitía los partidos, pero no los disciplinaba ni siquiera en sus líneas fundamentales. Estoy de acuerdo en este propósito con la afirmación de Leibholz (*op. cit.*, p. 91, nota 29): "En Bonn, se sabía mejor que en la asamblea constituyente italiana que la incorporación de los partidos en la constitución es un problema de fundamental importancia y no sólo, simplemente, el de definir el derecho de asociarse libremente según una idea política determinada."

[11] Téngase presente la necesaria politicidad de una autoridad judicial verdaderamente libre, se trate de la autoridad judicial ordinaria o la de un tribunal constitucional. Son más ilustrativas las experiencias inglesa y norteamericana. Refiriéndose a la justicia norteamericana H.W. Dadds (citado por Brogan, *op. cit.*, p. 441) dice: "Las exigencias del realismo nos obliga a reconocer que en la elaboración de cláusulas de la constitución nuestros tribunales han entrado en el campo de las cuestiones políticas y por consecuencia han sido hechas objeto de crítica política." En todas partes existe una magistratura verdaderamente libre; también la "politicidad" de la jurisdicción se hace evidente. Por otra parte, en este sentido, he desarrollado consideraciones al respecto, treinta años atrás, al estudiar el funcionamiento de las magistraturas venecianas. Y el problema surge hoy en Alemania a través de la experiencia de la corte constitucional de Karlsruhe. (*Cfr.*, Ortino, *op. cit.*) Por otra parte, la politicidad de la jurisdicción que considera bien la realidad aparece más evidente todavía ahí donde los jueces no son magistrados libres sino funcionarios subordinados (*cfr.*, Battaglia, *op. cit.*), sólo que en este caso la politicidad que vemos emerger no es ya la politicidad *de la jurisdicción* sino la politicidad del gobierno que domina la jurisdicción o la politicidad de la jerarquía judicial. El componente político, necesario e inevitable, más bien biológico, no surge ya de la conciencia libre del juez *individual* sino que obra a través de la obediencia del juez a una orientación política superior. Y aquí os envío a mi exposición antes citada, hecha en el XII congreso de magistrados en Gardone y a las polémicas que le siguieron. Ver con referencia a estos problemas el importante trabajo de Lombardi, L., *Saggio sul diritto giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 1967.

[12] Comparar sobre este punto, sobre todo a propósito del "acuerdo presidente-corte constitucional", el ensayo: Tosi, S., *Modificazioni tacite della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1959.

[13] La visión original de los ambientes católicos autorizados, según los cuales una democracia organizada no podía fundarse sobre una representación política centralizada, emerge en manera clara del discurso pronunciado por Attilio Piccioni ante la asamblea constituyente el 6 de junio de 1947, en donde se confirma la importancia —ya intuida en otros lugares, aunque desde otro punto de vista, por

Gaetano Mosca y más tarde por otros— de que el poder político central no disponga de muchos medios —hoy decimos— de subgobierno: "Yo recuerdo —afirma el exponente democristiano— haber leído en un periódico sospechoso un libro de Thomas Mann, el que circulaba muy difícilmente en Italia, titulado *Avvertimenti all'Europa,* traducido recientemente también al italiano. Thomas Mann, espíritu liberal en el sentido más alto de la palabra, se enfrentaba al problema del porqué y del cómo se hubieran podido afirmar en Italia y en Europa dictaduras tan tiránicas como la fascista y la nazista. Sin intención de justificación de ningún género llegaba a decir que en el fondo, al menos históricamente, estas dictaduras eran el producto de la admisión de las grandes masas en la vida política del país. No había ya ahí el problema de las minorías o *élites* que eran los protagonistas de la vida política en cada uno de los países. El sufragio universal, ésta necesaria, justa reforma, conveniente al desarrollo de la vida social y económica de nuestro tiempo, ha permitido en cambio estas oleadas enormes de ciudadanos, hombres y mujeres, en el círculo de la vida política nacional. ¿Y qué cosa han encontrado?, estructuras frágiles, débiles, inadecuadas para disciplinar y mantener las masas sobre la vía justa en un modo efectivo, regulador, y ha emergido aquel acostumbrado fenómeno de reacción exagerada, en forma de dictadura que han impuesto desde afuera cualquier forma de disciplina que hiciera posible el proceso de absorción de las mismas masas, mediante su sometimiento. Recuerdo esto para decir que a 28 millones de electores italianos ustedes no les satisfarán en sus conciencias de ciudadanos permitiéndoles únicamente esta lejana e inadecuada participación en el poder central, que absorbe todo y que hace todo mediante el voto dado cada cuatro o cinco años. El problema de la democracia moderna es éste: hacer que la mayor masa de ciudadanos se autogobierne y participe permanente y directamente en la vida económica y social del país."

[14] Véase el reciente ensayo de Astuti, G. (*L'unificazione amministrativa del regno d'Italia,* Nápoles, 1966) en donde se tratan los problemas del ordenamiento administrativo del Estado bajo el perfil político-constitucional. Para el *Svolgimento della legislazione provinciale e comunale en Italia,* ver la cuidadosa síntesis legislativa publicada bajo este título por Elio Gizzi en el número especial de *Amministrazione civile,* Roma, abril-agosto de 1961, dedicado a Cento anni di Amministrazione pubblica. En el mismo volumen ver también y en manera particular el estudio de Luigi Giovenco, "Sobre el Prefetto organo del governo nella provincia".

[15] Villari, R., *Il sud nella storia d'Italia*, Bari, Laterza, 1961.

[16] *Cfr.*, nuestras observaciones sobre el peligro de una invasión del parlamento en la competencia legislativa de las regiones, según el artículo 127, fracción cuarta, de la constitución en "Ordinamento regionale nel quadro dell'evoluzione costituzionale" en *Studi politici,* enero-marzo de 1958, p. 109 y ss.

[17] Sobre este punto me conforta el parecer de un ilustre estudioso, Crisafulli, quien en su volumen *Le regioni e il governo locale* (bajo el cuidado de G. Maranini, Milano, Comunità, 1965, vol. III, p. 374) afirma: "Hoy, como entonces (1945), diría que sobre el tema de la aplicación del ordenamiento regional reina una cierta confusión de ideas que objetivamente favorece planteamientos y especulaciones políticas interesadas (en el sentido de deteriorar, de pequeña política contingente). En aquel viejo escrito (aparecido en *Nueva Europa* en 1945) hacía referencias a los dos planteamientos posibles de la reivindicación de la autonomía regional: como baluarte defensivo de las libertades y de intereses locales particularistas contra el poder central y también como instrumento de autogobierno de las colectividades locales con función impulsora, especialmente en el campo económico. Observando

ahora la experiencia real de las cuatro regiones con autonomía especial existentes, en el modo en que están reguladas sus funciones en derecho positivo y en el modo en que estas funciones han sido últimamente reducidas por la jurisprudencia constitucional, diría que la primera perspectiva, o sea, la liberal y garantista prevalece concretamente sobre la otra, de amplia iniciativa democrática con amplio radio. Afirmar que la institución de las regiones pueda representar hoy el talismán para sanar tantas plagas o muchas plagas que afligen a la sociedad italiana francamente me parece ceder a la sugestión de las palabras. Aún la vinculación, sobre la que se insiste, entre 'programación' y autonomías regionales plantea una serie de preguntas que merecerían una reflexión adecuada, aunque no se considerara que entre las dos exigencias haya directamente antinomia, recíproca incompatibilidad (y la tesis, tal vez, bajo algunos aspectos, sería de llamar la atención), será lícito cuando menos dudar seriamente de la concreta posibilidad, en el cuadro de las normas constitucionales vigentes, de una efectiva participación de las regiones en la determinación del plan. Mientras tanto, es fácil prever interferencias, más bien, entre competencias regionales y competencias estatales en materia económica, todo en daño de las primeras."

[18] Con sentencia número 37, del 9 de marzo de 1957 (en *Giur: cost.*, 1957, p. 463 y ss.), seguida por otras numerosas sentencias (números 51, 52, 58, 111, 112, 113, 116, 117 y 123 de 1957; 21, 47 de 1959; 31, 32 de 1961, etc.), la corte constitucional consideró que la propia competencia resultara consagrada con toda la claridad posible y sin reservas en la constitución y confirmada por las leyes constitucionales del 9 de febrero de 1948, número 1, y 11 de marzo de 1953, número 1, como también por la ley ordinaria del 11 de marzo de 1953, número 87, y que ella se pusiera como una exigencia lógica antes todavía que como necesidad jurídica, como consecuencia de la unicidad del Estado italiano y del carácter rígido de nuestra constitución. La objeción según la cual la competencia de la alta corte había sido protegida por la naturaleza de la ley constitucional conferida al estatuto siciliano por la ley I.C. del 26 de febrero de 1948, número 2, posterior en el tiempo a la constitución, fue desatendida en consideración al hecho de que el estatuto siciliano no pudo ser "constitucionalizado" con la ley recordada sino como ése se presentaba en aquel momento, es decir, con las modificaciones en él implícitamente introducidas por la constitución que precedentemente había entrado en vigencia. Entre estas modificaciones había también la supresión de la alta corte —por la incompatibilidad de las normas que la reglamentaban con aquellas relativas a la corte constitucional— y su conservación como órgano temporal, en el sentido de la VII disposición transitoria de la constitución. Ya antes, el problema de la alta corte se había tratado, desde octubre de 1955, en debates de la asamblea regional siciliana después de las "declaraciones programáticas" del presidente regional Alessi, quien en la réplica había afirmado su posición en defensa de la alta corte. En diciembre de 1955 y en los primeros meses de 1956 se trató el problema de la compatibilidad entre el cargo de miembro de la corte constitucional y la de miembro de la alta corte (por los jueces Ambrosini, Bracci y Perassi). El 11 de marzo de 1956, el profesor Perassi, presidente de la alta corte y juez constitucional, dirigió una carta al honorable Sturzo (en su calidad de juez decano de la alta corte) en la que declaraba no poder convocar a la alta corte en cuanto a que, con base en el artículo 7 de la ley del 11 de marzo de 1953, número 87, consideraba que sus antiguos cargos de miembro de la alta corte y presidente de ella fueran incompatibles con el nuevo juez constitucional. El 16 de marzo sucesivo le siguió otra, dirigida siempre al honorable Sturzo, por el profesor Mario Bracci, de contenido análogo. El honorable Sturzo se apresuró a comunicar las cartas al presidente de la región, honorable La Loggia, y al presidente del parlamento, honorable Leone. Mientras tanto la asamblea regional había ya elegido (el 14 de

diciembre de 1955) al profesor Scaduto, en substitución del honorable Ambrosini, pero sometiendo la elección misma a condición suspensiva, ya que expresamente había establecido en aquella ocasión que la substitución habría tenido efecto sólo bajo la condición de que la cuestión de la incompatibilidad fuera resuelta en sentido favorable. Era necesario, además, substituir al profesor Filippo Vassalli, quien en el ínter había fallecido, en el cargo de miembro de la alta corte y por obstáculos legales no se le podía substituir con un suplente. El honorable Sturzo comunicando la situación al honorable Leone (el 18 de marzo de 1956), pedía la intervención del parlamento en sesión conjunta. La cuestión de la compatibilidad de los cargos, sin embargo, fue resuelta aunque en forma transitoria por la corte constitucional, la que el 3 de mayo de 1956 aprobaba la siguiente deliberación: "La corte constitucional ha apreciado mucho que los jueces Bracci y Perassi hayan evitado resolver personalmente la cuestión de su participación en la alta corte para Sicilia, enviándola, en cambio, temporalmente al parecer de este colegio y declara que, en espera de que sean reglamentadas las relaciones entre la corte constitucional y la alta corte para Sicilia, los jueces Ambrosini, Bracci y Perassi pueden continuar ejerciendo las funciones de miembros de la alta corte para Sicilia." Así, la alta corte pudo reiniciar actividades. Sin embargo, en julio de 1956 el gobierno levantó, por medio del órgano jurídico del Estado, la excepción sobre la competencia de la alta corte después de que entró en funciones la corte constitucional. Las leyes regionales comenzaron a ser impugnadas por el gobierno central ante la corte constitucional y no ya ante la alta corte. Sin embargo, los órganos responsables de la región tomaban una posición contraria. Los tres jueces que eran al mismo tiempo miembros de la alta corte y de la corte constitucional presentaron sus renuncias como miembros de la alta corte. De esta manera resultaron tres vacantes en el cuerpo de los integrantes de la alta corte. En la reapertura de la Asamblea regional, el 25 de septiembre de 1956, el presidente de la asamblea, honorable La Loggia, comunicaba, sin embargo, que después de la renuncia del profesor Ambrosini, tenía lugar la elección del profesor Scaduto en su substitución. Sucesivamente, el 22 de marzo de 1957 se comunicaba a la cámara y al senado la convocatoria para la sesión conjunta del parlamento, para el 4 de abril de 1957 a las 16:30 horas, con la orden del día: "votación para el nombramiento de un mimebro efectivo y de un miembro suplente de la alta corte para la región siciliana". En víspera de la sesión conjunta, el 3 de abril de 1957, se realizaba una reunión entre el presidente Leone y algunos jueces de la corte constitucional. Sobre dicha reunión se había distribuido el siguiente comunicado de prensa: "A las 17 horas, el presidente de la cámara, honorable Leone, ha recibido a los jueces de la corte constitucional Azzariti, Perassi, Bracci, y Cassandro, que a nombre de la corte constitucional han expresado la preocupación que con la elección de los jueces de la alta corte siciliana pudiera delinearse un conflicto de excepcional perjuicio para las instituciones del Estado." En la sesión de la tarde, la cámara de diputados, el mismo 3 de abril de 1957, el presidente honorable Leone procedía a la revocación de la sesión conjunta del parlamento con la siguiente declaración: "Informo a la cámara que se me ha hecho llegar la siguiente comunicación por parte del presidente de la república: «Honorable presidente de la cámara de diputados, antes de que las dos cámaras se apresten en sesión conjunta a proceder a la elección de un miembro efectivo y de un suplente de la alta corte siciliana, considero un deber de mi parte reclamar su atención señor presidente sobre algunos problemas de índole constitucional y jurídica que me parecen merecedores de una reflexión atenta y de un más meditado y profundo examen, después de la sentencia número 38 de la corte constitucional. Ésta se ha limitado a afirmar su propia competencia para decidir —como único juez de la legitimidad de las leyes estatales o regionales y de los conflictos de atribución entre el Estado y las regiones o de las regiones entre ellas— sobre cualquier controversia entre el Estado y la región

siciliana que tuviera por objeto tanto las cuestiones de legitimidad constitucional de leyes y reglamentos estatales y regionales como los conflictos de atribución entre el Estado y la región en cuestión. Se debe reconocer que ninguna referencia se ha dado para encontrar en la citada sentencia sobre la cuestión de la competencia jurisdiccional penal de la alta corte; pero no por eso parecería lícito considerar que no sea digno de ser examinado el problema relativo a la admisibilidad de la sobrevivencia de alta corte siciliana como órgano de jurisdicción meramente penal respecto de los delitos realizados por el presidente y por los asesores regionales, según lo previsto por el artículo 26 del estatuto de la región siciliana. Y éste es el primer requisito que se pone. La sentencia de la corte constitucional, en efecto, además de afirmar y rebatir más veces el principio de la unidad de jurisdicción no únicamente 'como dato cierto de nuestro ordenamiento positivo' sino directamente como una 'consecuencia necesaria del ordenamiento constitucional' pone de relieve particular una característica histórica, por así llamarla, de la alta corte siciliana, ahí donde ordena: 'Más que de una competencia especial de la alta corte es necesario hablar de una competencia provisional destinada a desaparecer con la entrada en función de la corte constitucional, como está probado explícitamente por la VII disposición transitoria de la constitución'. Nos encontramos entonces frente a un pronunciamiento del supremo órgano de garantía constitucional, el cual avocándose para sí toda competencia relativa a cuestiones de legitimidad y a conflictos por atribuciones entre el Estado y la región siciliana, afirma también la provisionalidad de las competencias en general atribuidas por el estatuto de la alta corte, refiriéndose implícitamente a las contingencias particulares en las que el estatuto, y con ello la alta corte, tuvieron origen en 1946, cuando no existiendo todavía la constitución se debía todavía, de cualquier modo, resolver los conflictos entre la región y el Estado y asegurar a los miembros de la junta regional una garantía especial de jurisdicción particular. Me parece al menos opinable que tal afirmación solemne de la corte constitucional, acerca de la precariedad *ex origine* de la alta corte siciliana, pueda extenderse legítimamente también a aquella esfera de competencia que la corte no podía detenerse y examinar sólo en cuanto no había sido solicitada. Y por otra parte, para fundamentar y hacer más grave tal duda, ocurre la simple consideración que la jurisprudencia penal de la alta corte siciliana, en cuanto especial, va sujeta a aquella revisión de los órganos especiales de jurisdicción existentes en la fecha del 31 de diciembre de 1947, que era postulada por la VI disposición transitoria y final, dentro de los cinco años desde la entrada en vigencia de la constitución y que no puede considerarse caduca por haberse cumplido el término, dada la clara no perentoriedad del término mismo. Sin considerar después que las características particulares originarias de tal jurisdicción —existentes indudablemente en 1946— podrían considerarse venidas a menos después de la entrada en vigencia de la constitución, cuyo artículo 111 prevé que contra las sentencias y las disposiciones sobre la libertad pronunciadas por órganos ordinarios y especiales es admitido siempre el recurso ante el tribunal de casación por violación de ley. A este propósito, no parece inútil recordar que contrariamente a cuanto sucede para la corte constitucional la cual juzga sobre los títulos de admisión de los propios componentes, la regularidad de los jueces de la alta corte siciliana es acertada por el primer presidente del tribunal de casación. Un segundo requisito debe ser considerado acerca de la oportunidad para reconstruir en este momento el *plenum* del colegio. Por cuanto que se deba y se pueda tener la más segura confianza en la conciencia de la responsabilidad y en el sentido del estado de los miembros de la alta corte siciliana, no se puede excluir la hipótesis de que se podrían presentar situaciones jurídicas o políticas que induzcan a la misma alta corte, con base en el principio de que cada órgano juzgador es ante todo juez de los límites de su propia competencia, a declararse competente sobre materia que la corte constitucional se ha avocado para sí misma. Sería super-

fluo detenerse a poner de relieve cuál perjuicio grave para la estabilidad y el orden de las instituciones de la república podría derivar de un conflicto similar que, como la sentencia de la corte constitucional ha subrayado en la motivación y como es de evidencia objetiva, no encontraría ningún remedio en nuestro ordenamiento. Debo subrayar con sincero gusto que la gravedad del problema y la dificultad práctica para considerar posible la sobrevivencia de la alta corte siciliana sin la intervención de nuevas normas legislativas que configuren diferentemente las atribuciones, han sido advertidas, ya sea por la cámara de diputados en donde en una comisión especial están en curso de examen dos propuestas de ley constitucional que tienen por objeto la reelaboración total de la materia, ya sea por la misma asamblea regional siciliana la que ha tenido que afirmar, en una moción aprobada sobre tal argumento, la propia adhesión al principio de la unidad de jurisdicción constitucional. La iniciativa parlamentaria arriba mencionada y junto con la decisión adoptada por la asamblea regional me inducen a creer que la solución más correcta del problema de la alta corte siciliana puede ser obtenida haciendo más rápido el examen de las dos propuestas de ley constitucional. En esta sede el parlamento sabrá adecuar ciertamente tal solución al espíritu de la constitución y a las exigencias reales de la región y traducirla en ley con la medida necesaria de consensos y con la mayor solicitud. En las presentes condiciones, por las características y las perplejidades a las que esos inducen, consideraría posponer la sesión conjunta fijada para mañana que consentiría el profundo examen de la cuestión de la que he buscado aquí, por parte mía, exponer aunque fuera sumariamente, los elementos y los datos fundamentales. —Del Quirinal, el 3 de abril de 1957— Gronchi.» Luego de eso estuve de acuerdo con el presidente del senado en la decisión de no dar curso a la sesión conjunta de las dos cámaras fijada para las 14:30 de mañana." Análoga comunicación fue hecha el mismo día por el presidente del senado, a quien había llegado copia de la carta del presidente de la república.

El problema de la alta corte siciliana se puede decir que quedó resuelto, de esta manera, en vía de interpretación. De cualquier modo, en donde se considere que la corte siciliana existe todavía (no habiéndose expedido ninguna ley que modifique el estatuto siciliano), ésta no está en condiciones de funcionar por la falta de elección de los miembros. La historia de este suceso merecía recordarse por dos motivos: 1) por la importancia objetiva de la abolición virtual de la alta corte para la Sicilia; 2) por la manera incierta y tortuosa por la que se llegó a este resultado probando en forma, aunque muy evidente, lo inadecuado de un sistema político incapaz para llegar a oportunas, leales y responsables actividades legislativas, que ni siquiera hace frente a declarados intereses nacionales realizados y defendidos, si acaso, mediante actividades e intervenciones de otros órganos; en este caso, la corte constitucional y la presidencia de la república.

[19] El estatuto de la región Friuli-Venezia Giulia ha sido aplicado por ley constitucional número 1 del 31 de enero de 1963.

[20] Ver la ley del 24 de diciembre de 1948, número 1465, que prorrogaba (implícitamente) el término de la VIII disposición transitoria constitucional hasta el 20 de octubre de 1949; la ley de 25 de octubre de 1949 número 762 que lo prorrogaba ulteriormente hasta el 31 de diciembre de 1950; al ley del 10 de febrero de 1953, número 62, sobre "constitución y funcionamiento de los órganos regionales"; la ley constitucional del 27 de diciembre de 1963, número 3, que contenía "modificaciones a los artículos 131 y 57 de la constitución" que instituía la región Molise.

[21] En manera óptima P. Barile (*Corso, op. cit.*, p. 169). El instituto del refrendo

"servía para cubrir a la Corona, servía para impedir que llegara a la Corona la responsabilidad de los actos realizados por el gobierno. Quien firmaba el refrendo asumía por sí solo la responsabilidad, relevando de ella a la Corona. Hoy el artículo 89 constitucional está en contraste con la responsabilidad del presidente, seguramente afirmada por la constitución: la situación puede ser armonizada con la nueva concesión únicamente dando al refrendo un valor de control de legitimidad constitucional del acto presidencial; dándole, en cambio, un valor determinante y retrocediendo la firma presidencial a un simple control de legitimidad constitucional cuando el acto es sustancialmente gubernamental. En cada caso, por cierto, son de considerar excluidos del refrendo algunos actos presidenciales... y más precisamente: el acto de la admisión presidencial, sus mensajes informales y finalmente los actos realizados como presidente de colegio."

[22] Ver por ejemplo la rígida disciplina de la materia contenida en la constitución de Estados Unidos (artículo II, sección 3): "El presidente ...podrá en caso *extraordinario* convocar ambas cámaras, o a una de ellas, *en caso de desacuerdo entre las cámaras* sobre la duración de la actualización podrá fijar aquella que le parezca conveniente."

[23] Una falta de responsabilidad política completa ante las cámaras se daría si el presidente no fuera reelegible (según la propuesta Segni contenida en el mensaje del 17 de septiembre de 1963). Es decir, si la eventual no reelección no constituye una sanción política virtual o efectiva; y si las cámaras no pudieran votar para ponerlo en estado de acusación, que también tiene siempre un contenido de desconfianza política o sólo de desconfianza política, aunque disfrazada.

[24] El *quorum* requerido por la constitución para la elección del presidente evita el peligro de que una minoría unida y compacta imponga su propio candidato a una mayoría dividida (como podría suceder para el presidente federal de la República Alemana de Bonn, según el artículo 54, fracción 6); pero, por otra parte, las últimas elecciones presidenciales han arrojado luz sobre los obstáculos que el *quorum* puede crear al funcionamiento regular de las instituciones constitucionales.

Capítulo quinto

CONTRASTADA AFIRMACIÓN DEL TERCER PODER EN EL VEINTENIO REPUBLICANO

Muy pocos, entre los hombres de la asamblea constituyente tenían una visión sistemática. Pocos sabían qué cosa significa, con todas sus implicaciones, una constitución "garantista". Para muchos de ellos, tal vez para todos, el aspecto constitucional del fascismo se expresaba en modo ingenuo y simplista, en un atropello del parlamento por obra del ejecutivo. De aquí la tendencia restauradora que empujaba a la renovada exaltación de los poderes de la asamblea. Pero había también una experiencia directa que algunos de ellos habían sufrido: la experiencia denunciada por el periódico de los magistrados, la experiencia de la parálisis judicial. Cuando la violencia de la guerra civil y más tarde la arbitrariedad policiaca los habían amenazado en sus intereses y en sus afectos, en su libertad personal, en su propiedad, en su vida misma, en vano habían buscado defensa en la justicia. La justicia callaba y sabemos por qué. También ellos lo sabían, y las denuncias de jueces valientes, como el autor del artículo ya recordado en *La Magistratura,* los habían ayudado a comprender, entrando en la técnica de la defensa judicial de los derechos, con qué ceguera culpable y trágica ellos mismos habían descuidado aquella materia cuando eran hombres de gobierno en la vieja Italia. La larga agonía de un veintenio de oposición impotente y de exilio —más triste cuando el exilio era dentro de la patria— los había obligado a meditar sobre la precariedad del poder y sobre la importancia esencial de las garantías judiciales sin las cuales la oposición es impotente y prisionera.

Las nuevas posiciones de poder ya estaban surgiendo, pero eran todavía problemáticas y no estaban consolidadas. Los hombres de la asamblea constituyente veían todavía los problemas fundamentales de la organización del Estado con el ánimo de hombres de la oposición y no todavía como hombres del poder, y esto hace la grandeza de su obra en el IV título, II parte, de la constitución. En desacuerdo en la ideología y en la competencia política, estuvieron de acuerdo en desear un sistema de libertad auténtico y válido, fundado sobre controles ju-

diciales seguros. Con una inconciencia coherente, después de ser advertidos sobre y contra los excesos del positivismo jurídico de los "derechos inviolables", buscaron construir un control judicial que permitiera, en cualquier ocasión, a un juez sereno comparar con libertad responsable la norma escrita con los principios y la conciencia, y que en todo caso le permitiera ignorar los intereses de los poderosos.

En los países que se habían resistido al contagio de las dictaduras, como en Estados Unidos, jueces soberanos ejercen un control autorizado sobre el mismo contenido de las leyes, confrontándolo con la constitución escrita. En Inglaterra, confrontándolo con la tradición y con el sentimiento jurídico y moral del país (en sustancia con la antigua "ley de la tierra"). En Italia, restituida la libertad, se quería que jueces serenos y soberanos aplicaran las leyes y vigilaran el contenido mismo de las leyes haciendo imposibles los ataques contra los derechos fundamentales no sólo por obra del gobierno sino también por obra de mayorías parlamentarias, intimidadas, subyugadas o enloquecidas. Así nacían dos instituciones entre las más calificadas y más importantes de la nueva constitución italiana, es decir, el consejo superior de la magistratura y la corte constitucional, expresión y fundamento de la soberanía del judicial frente a la soberanía de las asambleas. Tal vez los constituyentes no advirtieron cómo la presencia de estas dos instituciones estuviese destinada a influir sobre todo el diseño general de la constitución, iluminándolo con luz clara y que superaba los aspectos seudoparlamentarios y asambleístas para convertirlo en un sistema "garantista", preciso y sin reservas. No vieron que esta parte tan vital del nuevo edificio, y por ellos tan deseada, estaba destinada a ser la llave para la interpretación de cualquier aspecto ambiguo y contradictorio o tal vez, que al disolverse arrastraría a la ruina al entero edificio. No previeron la dificultad que hubiera requerido la afirmación efectiva del tercer poder: la verdadera, la profunda, la única revolución liberadora contenida en la constitución escrita.

La constitución, en el cuarto título de la segunda parte, consagra, entonces, con claridad principios que constituyen innovaciones radicales en la vida italiana. La función judicial es dirigida toda y únicamente hacia la conciencia del juez, liberado de cualquier sumisión jerárquica y política: "Los jueces están sujetos únicamente a la ley" (artículo 101) y "se distinguen entre ellos sólo por la diversidad de funciones". En consecuencia, no hay jueces "superiores" e "inferiores" en sentido

administrativo, es decir, jueces que de cualquier modo dependen de otros jueces; lo que naturalmente no excluye ni la jerarquía de los grados de jurisdicción, ni la selección (que, sin embargo, no podrán tener lugar a través de una carrera que implica la existencia de jueces inferiores y superiores), ni la especialización en orden a las diversas funciones. Los actos administrativos y disciplinarios relativos a los jueces son substraídos al poder político y atribuidos todos y únicamente a un órgano representativo del cuerpo judicial (autogobierno).

Los mismos principios, aunque expresados en términos ligeramente diferentes a causa de residuos históricos, valen para los magistrados de la acusación porque precisamente son, *magistrados* y ya no funcionarios, y por ello son también independientes con el mismo título y con las mismas garantías de los magistrados juzgadores. Así como el magistrado juzgador no puede negar justicia, el ministerio público tiene la obligación de ejercer la acción penal (cuando reconozca los extremos). La autoridad judicial (jueces y ministerio público) "dispone directamente de la policía judicial" y no debe, entonces, depender de la buena voluntad del poder ejecutivo. La policía judicial está a sus órdenes; garantía que en apariencia es marginal, pero que en realidad es esencial. La autoridad judicial hemos visto, si no ejerce efectiva dirección y pleno control sobre la policía judicial puede ser paralizada con extrema facilidad por la arbitrariedad política.[1] Otros principios son, más o menos, confirmación o desarrollo de garantías tradicionales: el juez preconstituido, la unicidad de la jurisdicción, la prohibición de tribunales especiales o extraordinarios, los nombramientos por concurso, la inamovilidad (finalmente plena, con actitudes que no atentan contra el principio de autogobierno). Al ministro de la justica está dicho con claridad que sólo le corresponde la facultad (no exclusiva) de promover el juicio disciplinario y la obligación de proveer a la organización y funcionamiento "de los servicios relativos a la justicia", es decir, de aquella índole (sedes, personal auxiliar, instrumentos) necesaria para hacer eficaz y expedita la acción de la magistratura. Únicamente quedan aparte las jurisdicciones del consejo de Estado y de los otros tribunales administrativos, de la contaduría general del Estado y de los tribunales militares que en tiempo de paz tienen jurisdicción sólo para los delitos militares cometidos por personas pertenecientes a las fuerzas armadas (en servicio).

El repudio a la interferencia ministerial, a la jerarquía y a la carrera y, en consecuencia, el autogobierno, son evidentemente grandes conquistas desde el punto de vista de la técnica de la organización jurídica, y del "garantismo". No menos importante es la nueva con-

cepción sobre el ministerio público, que ya no es agente del poder ejecutivo cercano a la autoridad judicial, sino más bien un magistrado de acusación libre con la misma soberana independencia de la magistratura juzgadora. Si se considera cuán importantes son por necesidad los poderes del ministerio público (aun cuando una reforma haya depurado el cargo de todo poder indebido), por el solo hecho que a él corresponde promover o no la acusación, sostenerla o no, y si se recuerda qué mal uso se hizo de la sumisión del ministerio público ante el ejecutivo, en todo tiempo, tanto en la Italia liberal como en la fascista, no se puede dejar de considerar como iluminado y feliz este aspecto del nuevo orden de la justicia italiana. Se puede esperar que sea una gran contribución para la consolidación del sistema general de libertad, siempre que, naturalmente, los principios sean desarrollados a partir de una legislación honesta y no sean defraudados y eludidos.[2]

Si un día los principios y las reglas del cuarto título, segunda parte, de la constitución encontraran junto a aquellos del primer título, primera parte, fiel aplicación y armónico desarrollo legislativo, ya sea por lo que se refiere al ordenamiento judicial o por lo que se refiere a la estrutcura y a los poderes del consejo superior de la magistratura, o bien por lo que respecta a las leyes de procedimiento (que al ordenamiento judicial son vinculadas por profundas ligas lógicas y morales en cuanto contribuyen a hacer efectivas las libertades civiles y también las políticas), el poder judicial, que la constitución por una inofensiva, pero significativa timidez verbal llama todavía orden judicial, será verdaderamente, en la esfera de sus competencias, un cuerpo soberano protegido contra toda lisonja, y toda intimidación por parte de los poderes políticos y podrá constituirse en la defensa válida, más bien en la base de un sólido sistema de libertad organizada. Sin embargo, no constituirá un "Estado dentro del Estado" porque el ordenamiento judicial será siempre obra del legislativo y más todavía porque el cuerpo judicial, reordenado sin jerarquía ni carrera será incapaz de expresar una voluntad corporativa. La voluntad del poder judicial no será otra que la resultante de las infinitas decisiones de los jueces en lo individual, tomadas en completa libertad. Sin embargo, el legislativo expresará sus órdenes al judicial en forma general y abstracta de la ley y sólo en ella. De hecho el artículo 106 señala: "esperan al consejo superior de la magistratura, según las normas del ordenamiento judicial, las admisiones al servicio, las asignaciones y las transferencias, las pro-

mociones y las disposiciones disciplinarias respecto a los magistrados". El texto constitucional es muy claro: todos los actos administrativos relativos a la carrera de los jueces y a su disciplina competen por entero al consejo superior y sólo al consejo superior. Toda ley que restituya, en cualquier medida, al ejecutivo cualquiera injerencia en tal materia, aunque sea en la forma simple de derecho de propuesta (salvo la excepción explícitamente prevista en la constitución) o peor, de propuesta vinculatoria, es en consecuencia contraria a la constitución. Por otra parte, si leemos el artículo 104 veremos que la estructura del consejo es tal como para asegurar su efectiva independencia y su representación como órgano de autogobierno del cuerpo judicial entero, y en conjunto, como para asegurar su eficaz vinculación con el parlamento y el gobierno. El consejo está presidido por el presidente de la república; forman parte por derecho el primer presidente y el procurador general del tribunal de casación. Los demás componentes son elegidos en dos tercios, por todos los magistrados ordinarios, entre los pertenecientes a las diferentes categorías, y en un tercio por el parlamento en sesión común, entre profesores ordinarios de universidad en materia jurídica y abogados con más de quince años de servicio.

Sólo con la ley de 24 de marzo de 1958, después de reiteradas solicitudes informales del presidente de la república y bajo la presión de una gran campaña de la Asociación Nacional de los Magistrados y de algunos grandes órganos de la prensa independiente (pero no de la prensa de los partidos), fue finalmente creado aquel consejo superior de la magistratura que debía asegurar la independencia y el autogobierno. Sin embargo, en lugar de aplicar lealmente la constitución (aprobada, entre otras situaciones, por la cámara en sesión deliberante), constituía una tentativa abierta para demoler la constitución, persiguiendo fines exactamente opuestos a aquellos que el constituyente había querido.

La constitución quiso sustraer al juez de toda dependencia jerárquica, ya sea frente a otros jueces o frente al poder político. De hecho, como hemos visto, dice que "los jueces están sujetos únicamente a la ley" (artículo 101) y que "los magistrados se distinguen entre ellos únicamente por diversidad de funciones" (artículo 107). Para garantizar a los jueces tal posición de absoluta independencia, sustrae por entero el gobierno de la magistratura, ya sea del poder político o de la alta magistratura, e instituye el órgano de autogobierno de la magistratura, mientras que cualquier poder en esta materia es específicamente quitado al gobierno, con la sola excepción ya vista: la facultad dada *también* al guardasellos para promover la acción disciplinaria; facultad oportuna en cuanto puede realmente ser útil para que *también* el mi-

nistro esté en posibilidad de promover tal acción. Elevada en el espíritu pluralista y garante que anima toda la constitución como poder del Estado, a la vista de los otros poderes del Estado (como es en la tradición de todo país verdaderamente libre), la magistratura (según la constitución) encuentra precisamente en su consejo superior la expresión y el instrumento democrático de su posición soberana, dentro de los límites de sus funciones y en el respeto de las leyes que aprueba el parlamento.

Sin embargo, la ley de 24 de marzo de 1958, en su conjunto y en todas sus disposiciones esenciales, procede en sentido opuesto y tiende a consolidar la estructura jerárquica (hacia el interior del "orden" judicial y frente al gobierno) que la magistratura italiana ha heredado de la tradición borbónica, austriaca, napoleónica: el consejo superior nace deformado y paralítico.

Deformado en cuanto a que no es, como quería la constitución, la expresión de la voluntad electoral del entero cuerpo judicial. Tal voluntad electoral es falseada haciendo votar a cada magistrado sólo por su categoría, dando a las diferentes categorías un peso electoral muy diferente y excluyendo directamente a la numerosa categoría de los auditores judiciales (artículo 23, párrafo 4º), de tal manera que muchísimos jueces de las categorías "inferiores" eligen un número de consejeros, el cual resulta desproporcionado si se compara con el elegido por los poquísimos jueces de las categorías, o más bien, de la categoría "superior" (artículo 23). Después deformado, además, en cuanto a que la voluntad del *plenum* es substituida por la voluntad de las comisiones en las que la ley reserva a la casación una preponderancia aplastante (artículos 3, 11 y 13 último párrafo).

Paralítico en cuanto no puede funcionar ni prever en las materias que le son confiadas por la constitución sino por iniciativa exclusiva del ministro (artículo 11); y por lo que respecta a algunos de los actos más importantes del consejo se prescribe no sólo la iniciativa del ministro sino el concurso de la voluntad de éste para la decisión ("concierto") (artículo 11, tercer párrafo).

En fin, el consejo también queda formalmente degradado de la posición de órgano constitucional a la de simple órgano administrativo, en cuanto a que sus actos no tienen eficacia inmediata sino que pueden ser impugnados ante el consejo de Estado y ante el tribunal de casación (artículo 17, párrafos 2º y 3º); es decir, los actos del órgano que según la constitución expresa soberanía del entero cuerpo de la magistratura pueden ser impugnados ante un tribunal individual que constituye sólo una mínima parte de la magistratura, o ante un tribunal

administrativo que además sea extraño a la magistratura ordinaria y cuyas garantías de independencia son más limitadas de aquellas que goza o que, según la constitución, debería de gozar la magistratura ordinaria.

Asignando a los magistrados diferentes coeficientes de poder electivo en la elección del consejo superior (artículo 23) la ley viola la voluntad constitucional, según la cual los magistrados se distinguen entre ellos sólo por la diversidad de las funciones. Mientras que tal ley esté en vigor, debemos decir que los magistrados se distinguen entre ellos también y sobre todo en razón del poder que la ley misma atribuye a determinadas secciones de la magistratura sobre la magistratura en su conjunto. Algunos magistrados tendrán un poder mímino sobre la entera magistratura, otros, un poder enorme. Aquellos que tendrán un poder mínimo estarán en condiciones de subordinación o dependencia jerárquica y moral frente a los pocos que tendrán un poder enorme. Sabrán que toda disposición que les concierne y, en consecuencia, su carrera completa —mientras haya una carrera— estará a la merced de la benevolencia de aquella fracción de la magistratura que tendrá el poder de determinar preventivamente la composición del consejo y, sucesivamente, el de reexaminar las disposiciones, lo que significa restaurar y acentuar, en forma por demás brutal, el principio de la dependencia jerárquica, no como legítima jerarquía de tribunales y de grados de jurisdicción, sino precisamente como dependencia administrativa ilegítima, como lesión a la libertad espiritual del juez, quien se ve forzado al más estrecho conformismo frente a aquellos que reconsagra tal ley, tan eficazmente, como sus "superiores", y también frente al poder político, que al controlar el vértice de la pirámide influye sobre la carrera. Si luego se toma en consideración cuántos son los actos fundamentales del consejo que se sustraen al consejo *in plenum* y son requeridos para integrar comisiones, artificiosamente formadas con la superioridad aplastante del tribunal de casación (artículos 3 y 11), entonces se ve muy bien cómo también, prescindiendo del recurso a la casación contra las disposiciones disciplinarias del consejo, subrepticiamente el gobierno de la magistratura es sustraído al consejo y dado al tribunal de casación o para decirlo mejor, cómo el consejo esté de tal modo deformado y vaciado como para transformarse sólo en una máscara del poder jerárquico del tribunal de casación, de aquel tribunal de casación cuyos accesos la misma ley permite al poder público vigilar con tanta eficacia (artículo 2, párrafos 2° y 3°).

En suma esta absoluta "no clasificación" de la naturaleza y de la estructura de la constitución previstas para el consejo, aparece en el ar-

tículo 17, en donde se impone que los actos del consejo no tengan directa o inmediata eficacia frente a los magistrados sino que asuman la forma de decreto del presidente de la república con refrendo ministerial o de decreto ministerial, con el consecuente, entre otras cosas, control preventivo de la contaduría general del Estado y de la competencia jurisdiccional del consejo de Estado constituido en sede de impugnación de las disposiciones administrativas.

Así que aquel consejo que según la constitución es indudablemente un órgano constitucional,[3] la expresión de uno de los poderes soberanos del Estado ("la magistratura es un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder": artículo 104; "son del consejo superior de la magistratura las asunciones, las asignaciones y las transferencias, las promociones y las disposiciones disciplinarias respecto de los magistrados": artículo 105), queda condicionado a la voluntad de otros órganos y poderes; condicionado en forma disimulada a la voluntad del tribunal de casación, que a través de las elecciones y la estructuración de las comisiones domina desde el interior la formación misma de la voluntad del consejo; condicionado de manera abierta, declarada y formal, a la voluntad del ministro, quien la ejerce mediante el monopolio de la iniciativa y a través de las propuestas hechas "de concierto" para las decisiones de mayor relieve (artículo 11); condicionado a la voluntad del jefe de Estado, o de gobierno una vez más, para la formación de los decretos, a la voluntad de la contaduría general del Estado o del consejo de Estado (órganos cuya dependencia no es a su vez tan completa como debiera ser frente al gobierno); condicionado, en suma, a la voluntad del tribunal de casación constituido en sede de impugnación de las disposiciones disciplinarias.

Cada una de estas violaciones es suficiente por sí sola para lesionar, a través de la autonomía del consejo, la autonomía del orden judicial "frente a cualquier otro poder". Pero si del examen de cada violación en particular y de cada norma individual se pasa al examen conjunto del contexto, en sus claras finalidades, emerge el neto propósito de desconocer e impedir aquel autogobierno de la magistratura que el constituyente proclamó como único medio para liberar la justicia italiana de las angustias en las que se debatía, y garantizar, mediante la libertad de los jueces, la libertad de los ciudadanos.

La ley, entonces, directamente altera el equilibrio de los poderes demoliendo la autonomía de un órgano constitucional, subordinándolo a la voluntad y al control de otros órganos y poderes. El problema de la libertad de los jueces no es un problema marginal, es al contrario el problema de problemas. Mientras la justicia sea ordenada jerárquicamente

en pirámide y dominado el vértice de la pirámide sea fácil dominar al entero cuerpo de la justicia; mientras el concepto funcional de la selección y especialización de los jueces se sustituya con el concepto burocrático de la carrera y se concedan al poder político medios eficaces para influir sobre la carrera misma, evidentemente la aplicación objetiva de las leyes y la consistencia efectiva del Estado de derecho quedarán confiadas a la buena voluntad del príncipe, personificado en el dictador, en la asamblea o en el alto burócrata del partido. El príncipe en determinadas situaciones políticas respetará, hasta cierto punto, la libertad de la justicia, pero en otras será inducido a violentarla inevitablemente. De cualquier manera, la existencia de una símil situación no podría ser educativa ni formativa frente al entero cuerpo judicial.

La ley entonces pone en juego una garantía verdaderamente fundamental, una garantía que es condicionante de todas las otras garantías, ya que todas se fundan sobre la justicia, y si la justicia vacila, todas vacilan. La soberanía del cuerpo judicial, con métodos y trámites históricamente diferentes se ha afirmado en todos los países verdaderamente libres (que no son muchos), y en todos ellos goza de un absoluto respeto. El parlamento en estos países es soberano en la formación de las leyes, pero, no le es permitido —y menos que nunca le es permitido al gobierno— influir en su aplicación por los jueces.[4] Es decir, el poder político, repito, debe expresar su soberanía frente a la soberanía del juez únicamente mediante normas generales y abstractas, públicamente formadas y no a través de ocultas órdenes hipócritas o consejos para aplicar en uno u otro modo, o para desaplicar las normas. Está en dicha garantía la primera certeza de la estabilidad de las instituciones y la condición de la sucesión tranquila de los partidos en el gobierno, ya que la mayoría en el gobierno dispone entonces de un gran poder, pero no de todo el poder. Del poder para modificar las leyes a la luz del día y en las formas debidas, no del poder que, cuanto más rápido, insidioso y temible, es capaz de deformar las leyes cuando las aplica, según su deseo.

Es inútil hablar de constitución y de Estado de derecho cuando el ejecutivo mantiene o adquiere el control del judicial; cuando el político sea colocado en condición de influir al juez sobre el modo en el que la ley deba ser aplicada en casos particulares. Únicamente quien sea extraño por completo al espíritu de las libertades civiles del Occidente y, en consecuencia, estuviera sordo del todo a los principios

fundamentales de la constitución italiana no puede ver cómo aquella ley constituía no sólo una violación sino directamente una destrucción fundamental de la constitución. Y no sólo en relación con algunos artículos importantísimos de la constitución misma, como son los artículos del 101 al 110, sino también con toda la estructura y el equilibrio de la constitución, fundados sobre la efectividad de las garantías jurídicas, sobre la división de los poderes y sobre aquellos controles recíprocos de los que la división de poderes constituye el presupuesto. En aquellos gobiernos tolerantes por necesidad, porque son débiles e incoherentes, las amplísimas posibilidades de intervención reservadas por la ley al ejecutivo sobre el consejo superior en el gobierno de la justicia generarán sólo consecuencias nocivas. Un cuerpo de magistrados obligado a considerar la propia independencia moral como un elemento negativo para los fines de su carrera se encuentra en la condición poco envidiable de confrontarlo con las necesidades de su propia naturaleza y sus pasiones: la administración de la justicia debe quedar a salvo del temor y la desesperanza, ya que no podrá administrar justicia quien se encuentre expuesto en gran medida al favor o al disfavor del ejecutivo, o al favor o al disfavor de los "superiores jerárquicos". En presencia de gobiernos más fuertes y más intolerantes es también muy evidente cuáles recursos podrían surgir ante el abuso propiciado por la ambigüedad de la redacción de los artículos de una ley similar.

Con una tímida, aunque fundamental sentencia, la corte constitucional —ante la que fue impugnada la ley de 1958, gracias a la valiente actitud de independencia de un pretor frente al jefe de gobierno, y se constituyó en juicio mediante el organismo jurídico competente del Estado— dio cabida a una sola, pero la más grave, de las objeciones levantadas contra la ley y declaraba inconstitucional la exclusividad reservada por la ley al guardasellos para la iniciativa de las disposiciones del consejo.

Antes de la sentencia el legislador italiano podía también hacer creer que dicho problema era sólo producto artificioso de investigadores ajenos a la realidad y de magistrados muy quisquillosos. Ahora ya no; actualmente la ley parece herida en su esencia y todo su sistema amenaza ruina.

Aquella pésima ley, sin embargo, era notablemente orgánica; fue una de las más meditadas entre las que había elaborado en aquel veintenio de escasa libertad el parlamento, quien con frecuencia era un apresu-

rado legislador. Una ley dirigida al objetivo preciso (aunque la corte en sus apreciaciones generales quiso dar prueba de una caridad que considero inaceptable) de eludir y anular la profunda revolución liberal anunciada por la carta republicana en el orden de la justicia italiana y en consecuencia del orden general de la constitución italiana.

El orden tradicional de la justicia, surgido de la legislación napoleónica, y soportado no sin malestar por los políticos liberales del "resurgimiento", empeñados en tareas de gran urgencia, hacía de la magistratura, como se ha visto, un cuerpo de funcionarios rígidamente jerarquizado y controlado desde arriba.

No obstante estar atrapados en las redes de la retrasada y antiliberal legislación los magistrados italianos frecuentemente habían escuchado más la voz de su conciencia que la del estímulo de su carrera, actitud con la cual alimentaban una tradición de notable severidad y relativa eficacia técnica. En Italia con frecuencia los hombres son mejores que las leyes. Pero la justicia no puede ser confiada a la fragilidad humana sin el apoyo de verdaderas garantías.

En muchas de sus partes la constitución italiana es objeto de juicios contradictorios, pero, al menos uno de sus títulos, aquel dedicado a la justicia ha logrado consenso y cálidos elogios entre los hombres más ilustres, pertenecientes a opuestos sectores políticos. Luigi Einaudi veía en el nuevo orden prometido a la justicia, el ejemplo más notable de la consistencia del nuevo experimento de democracia liberal. Encontramos la misma inspiración en el proyecto de ley presentado por el honorable liberal Bozzi para la reforma de la ley sobre el consejo superior de la magistratura. Y si nos referimos al sector opuesto, podemos leer un homenaje, no menos fervoroso y explícito, hacia el nuevo orden constitucional de la justicia en la sobria relación que precede al óptimo (y en consecuencia olvidado) proyecto de ley sobre el ordenamiento judicial, presentado en 1960 por los honorables Amadei, Comandini, Ferri, Ferrarotti y restantes diputados socialistas, ajenos a la extraña decadencia reaccionaria de la que es víctima bajo muchos aspectos al socialismo italiano. El concepto de la constitución, como sabemos, es simple, claro y lineal: abolición de la construcción jerárquica piramidal, exclusión del control del poder político sobre la justicia.

La corte con su sentencia prácticamente ha separado al ministro: con ello el Consejo estará indefenso ante las propuestas del ministro y puede remediar de oficio todos los actos de gobierno de la magistratura.[5] Cae entonces la disposición fundamental de la ley en su objetivo verdadero. El poder de la alta magistratura permanece, pero constituye casi un fin en sí mismo, porque el ministro no lo puede ya ejercer con

eficacia, aunque todavía pueda influir en él. La corte, entonces, ha hecho mucho, aunque no todo. Pero no es justo pedir siempre todo a la corte.

El gran poder de la alta casta judicial, producto del peso desigual en el voto para las elecciones del consejo y de otras artimañas antes mencionadas, desaparece ahora que el autogobierno de la justicia, que ya no debe considerarse como una broma, no tiene siquiera el sentido subrepticio e ilegítimo que le daba la norma declarada constitucional. Las finalidades de la ley, gracias a la sentencia de la corte, no pueden ya ser logradas y el sistema llega a ser contradictorio. Queda al legislador la tarea de reelaborar toda la materia en modo coherente, regresando a la constitución y aceptando sus principios sin otras reservas mentales.

La situación a la que hemos llegado con la sentencia de la corte constitucional es tolerable bajo un aspecto, pero absurda bajo otro. La configuración dada por la ley al consejo superior de la magistratura, con el fin de hacer más fácil el control político sobre el sistema judicial, ahora que el ministro guardasellos ha perdido la iniciativa exclusiva de las disposiciones del consejo, se ha transformado en algo que es difícil defender desde cualquier punto de vista; inclusive desde el punto de vista del poder político. De cualquier manera no podría ser más inconstitucional. Cabría decir que nos encontramos frente a una inconstitucionalidad todavía más flagrante de aquélla denunciada justamente cuando la ley estaba intacta.

De hecho se podía hacer creer, en forma engañosa, que la dirección de la justicia por parte del ministro constituía la expresión necesaria del sistema democrático. El ministro investido con la confianza del parlamento, y en teoría subdelegado de la soberanía nacional, podría afirmar su preeminencia y vigilancia aun sobre el campo de la justicia. Con lo que resultaría un ordenamiento piramidal con el ministro en el vértice. Es una lógica de "democracia progresiva", pero sólo una lógica. Su error está en el planteamiento formal, en donde sientan premisas por demostrar, pero que de hecho no son demostrables; mejor dicho, que el buen sentido común y la investigación científica, en perfecto acuerdo, consideran falsas.

De hecho, sabemos bien cuáles y cuántas barreras se interponen entre la presunta y metafísica voluntad popular y el ministro; y cómo el ministro es expresión de una legitimidad democrática muy espuria. Sabe-

mos, además, cómo la democracia puramente aritmética está próxima a la tiranía, y cómo la tiranía de mayoría será siempre la tiranía de alguien que está en posesión de medios eficaces para dominar a la mayoría. Sabemos que un mínimo de efectiva y sustancial democracia no se logra y no se ha logrado nunca a través de estos engaños simplistas sino que, por el contrario, se logra multiplicando los centros autónomos de poder y creando un orgánico equilibrio de poderes. De aquí la necesidad de la autonomía plena y efectiva del poder judicial y de su autogobierno. Autonomía tanto más necesaria y tanto menos peligrosa en cuanto que, como se ha visto durante siglos, el poder judicial es, por su naturaleza, el más débil entre los poderes del Estado y está necesariamente subordinado a las leyes que crean otros poderes. No dispone directamente de armas, de medios financieros, ni de instrumentos (hoy tan temibles) de sugestión y propaganda. Entonces sólo puede obtener (frente a los otros poderes más naturalmente armados) la autonomía necesaria para el cumplimiento de su delicadísimo encargo gracias a la defensa de las garantías individuales, apoyadas por una consciente vigilancia sobre la opinión pública.

El juez debe ser verdaderamente libre para serlo moralmente y (dentro de ciertos límites) también jurídicamente responsable. Si el juez está expuesto a sufrir la sugestión o la imposición de la voluntad de otros, la voluntad que él expresa en sus decisiones no es ya su voluntad, producto de su razón y de su conciencia, y él ya no puede ser considerado responsable. En los países en donde la justicia goza de escasas garantías los jueces paradójicamente trabajan en una esfera de casi completa irresponsabilidad lo cual no ocurre en donde la libertad del juez es garantizada en manera absoluta.[6]

Pero si el juez debe ser del todo independiente frente al parlamento y al gobierno, como quiere la constitución y como lo ha confirmado la corte constitucional, existe todavía un problema de gobierno de la justicia, y la solución de éste consiste en el principio del autogobierno. Ésta es precisamente la selección oportuna y consciente establecida en la constitución, que frente a otros problemas fundamentales aparece incierta y dudosa, pero que frente a este problema aparece explícita y determinante. Autogobierno de la justicia no puede significar, sin embargo, gobierno de la justicia por un limitadísimo número de magistrados "superiores": sería una solución mezquinamente corporativa. Para que el principio del autogobierno sea un principio sano y vital es necesario que se constituya en una participación de todo el cuerpo judicial en la función del gobierno de la justicia. La independencia del

juez frente a los otros jueces es, tal vez, tan importante como la independencia del juez frente al poder ejecutivo.

El problema ha sido soslayado con frecuencia. La defensa del autogobierno de la justicia, a menudo, ha sido malentendido como una forma de abstracta y demagógica igualdad. Se ha dicho que no todos los tribunales son igualmente importantes, por lo que se deberá entonces admitir que los tribunales que deciden en superior y última instancia son los más importantes y que, por lo tanto, la selección de aquellos que componen tales tribunales deberá ser particularmente cuidadosa. Sea entonces. Pero, una cosa es realizar con rigor la selección previa de los magistrados en relación con las funciones (civiles, penales, requisitorias, inquisitorias, de primera o de segunda instancia, de hecho o de derecho, etcétera) y otra, sacar provecho de la jerarquía de los grados de jurisdicción una jerarquía administrativa que someta, en manera más o menos directa, a los jueces de instancia inferior al poder administrativo de los jueces "superiores", y que condene a los jueces al conformismo, como condición necesaria de la "carrera".

En tal hipótesis la misma garantía de los diferentes grados de jurisdicción, del reexamen de las sentencias, pierde su esencia: si el juez inferior tiene necesidad de la benevolencia del jues superior, la sentencia tenderá a adaptarse desde el principio a las orientaciones del juez superior. Vendrá a menos la garantía de una pluralidad efectiva de los grados de jurisdicción en el caso individual. Y una cosa más grave aún, se esterilizará aquel vasto proceso de permanente reexamen crítico sobre las orientaciones jurisdiccionales que hacen la totalidad de los magistrados y que podría aportar grandes frutos de renovación y de liberalización, sólo cuando todos los jueces se sientan profunda y verdaderamente libres, cuando ya no gravite sobre ellos la autoridad administrativa y disciplinaria del juez "superior", ni sientan temor reverencial hacia ellos. El juez superior reformará la sentencia que no le guste y haciéndolo se realizará, en sus límites y según la función, el principio de la jerarquía de los tribunales. Pero las corrientes de renovación que se formarán libremente desde abajo y que presionarán los umbrales de los tribunales superiores, ofrecerán impulsos y sugerencias que, aunque vitales y auténticos, acabarán antes o después por ser escuchados. Y éste es el proceso característico a través del cual viene renovándose el poder judicial en los países libres con una justicia libre, como en Inglaterra o (al menos por lo que respecta a la justicia federal) en Estados Unidos.

Suponer que nuestros constituyentes quisieron crear un poder jerárquico-operativo en la corte de casación es absurdo. Si hubiesen querido hacerlo, lo hubieran hecho sin recurrir a artimañas para eludir la vo-

luntad del legislador ordinario. Ellos, en vez de eso, acordaron para el tribunal de casación sólo un limitadísimo y razonable privilegio, que se refiere a la presencia, en el seno del consejo superior de la magistratura como miembro de derecho, del primer presidente y del procurador general de casación. Esto, y nada más.

Los constituyentes, si acaso, estuvieron expuestos a cometer otro error: el de creer ver en el ministro al exponente de la reconstruida democracia, pero tuvieron la sabiduría de evitar decididamente aquel error, del que todavía se puede encontrar, sin embargo, alguna huella en sus trabajos. Pero la idea de confiar el gobierno del poder judicial a la corte de casación no fue y ni siquiera pudo ser tomado en consideración. Entre otras cosas, la restauración de un sistema de democracia liberal ponía a Italia frente al problema de la revisión de un enorme grupo de normas legislativas formadas con fines e ideas antiliberales y con interpretaciones de esas normas igualmente antiliberales. Ya que las altas magistraturas y los supremos tribunales por un hábito mental, tal vez necesario, tal vez útil y de cualquier manera ligado a la naturaleza misma de su función, han sido siempre profundamente conservadores, el hecho de confiar al tribunal de casación un poder tan grande y, tal vez, decisivo hubiera parecido absurdo, y de hecho aquel concepto no encontró adeptos. No sólo la creación del nuevo consejo sino la misma creación de la corte constitucional obedece a este sentimiento radicado en la realidad de los hechos.

¿Por qué la defensa jurídica del nuevo régimen no podía ser confiada al poder judicial ordinario como es confiada al poder judicial federal en Estados Unidos? ¿Por qué se creó la corte constitucional? Porque el poder judicial federal norteamericano había nacido con los otros poderes de la revolución norteamericana liberadora. En tanto que el "resurgido" régimen de democracia liberal italiana se encontraba frente a una magistratura ordinaria cuyo vértice quedaría por mucho tiempo tal como era, así como se había formado con sus virtudes y sus defectos en un largo período histórico de gobierno autoritario y de legislación autoritaria.

Los constituyentes, lo hemos visto, no se engañaron: la historia de nuestro derecho constitucional lo prueba. Las peores leyes dejadas como herencia por el régimen iliberal han sido eliminadas con frecuencia gracias a la sensibilidad constitucional de los magistrados "inferiores" y de la corte constitucional,[7] a menudo y en casos muy graves contra

el criterio de la casación. El problema no ha sido hasta hoy superado; estamos como al principio. La legislación y la jurisprudencia de un país formado por tradiciones seculares napoleónicas y por veinte años de acción dictatorial no se adecuan, en diez ni en veinte años (como nos confirma la experiencia, desgraciadamente), a las inspiraciones de un régimen de auténtica democracia liberal, alineado con las eficientes democracias de derivación e inspiración anglosajona.

Es éste, entonces, un problema de fondo; uno de los problemas (aunque no el único, desgraciadamente) que condicionan todo el futuro de las libertades italianas.

Ahora es necesaria una ley que reforme a la combatida ley del consejo superior. Debe ser abolida la institución del *concerto* con el ministro; institución que implícitamente ha sido vulnerada por la sentencia de la corte constitucional que afirma el principio de la libre iniciativa autónoma del consejo. Después es necesario eliminar las artimañas con que se ha eludido la soberanía electoral de la magistratura en las elecciones en el consejo. Es necesario reformar el comité de la presidencia y de las comisiones, para que sean expresión del consejo y no expresión de la casación, y esto debiera considerarse vital por lo que se refiere a la sección disciplinaria. Se debe suprimir el derecho de disolución del consejo pero, al mismo tiempo, es necesario proveer para que el funcionamiento del consejo no se imposibilite y se establezcan reglas para que en cualquier circunstancia se pueda expresar siempre legalmente una mayoría y en consecuencia la voluntad del consejo.

En fin, y es una cuestión de principio (pero también lo es de consecuencias prácticas), las decisiones del consejo deben ser inmediatamente ejecutivas; ya que el ministro no es responsable ante el parlamento por las decisiones que tome el consejo en la esfera de sus poderes, la forma que se ha querido imponer a las disposiciones del consejo constituye una evidente aberración lógica que no puede tener otro fin que el de producir abusos e ilegítimas interferencias. Esta aberración, como se ha visto, lleva consigo otra, la de los recursos ante el consejo de Estado contra los actos del consejo. Es oportuno que se establezca un sistema de impugnaciones con el objeto de hacer posible un reexamen, pero que sean impugnaciones internas. Contra las decisiones de las comisiones es obvio el recurso ante el consejo *in plenum*. Y se debe pedir la supresión del extravagante recurso ante la corte de casación contra las disposiciones disciplinarias, contra las decisiones de un cuerpo que expresa la autoridad de toda la magistratura. Aprobar el recurso ante una fracción mínima de la misma magistratura es un contrasentido evidente. Finalmente, deben estar separados los jueces de la burocracia

ministerial. Los jueces deben ocuparse de los juicios y basta; no deben habituarse a trabajar como auxiliares del poder político. Las disposiciones de la ley relativas a la separación de los jueces adjuntos al ministerio o adjuntos a cualquiera oficina extraña al poder judicial, y para cualquier función que no sea la de juzgar deben, entonces, ser suprimidas y prohibidas.

Por otra parte, todos estos problemas parecen más o menos graves, según el modo en que se configurará el nuevo ordenamiento judicial. La ley vigente sobre el consejo superior es inaceptable en todo caso, pero conducirá a consecuencias gravísimas, al "funcionalizar" la magistratura y confiar su gobierno al tribunal de casación (que asumirá el rostro y el carácter de un poder oligárquico-corporativo al interior del Estado liberal-democrático), en la hipótesis de un orden judicial que someta a la magistratura dentro de un sistema jerárquico-administrativo, para exaltar así la discrecionalidad de los poderes del consejo.

Las consecuencias serán más tolerables (aunque negativas de cualquier manera) en la hipótesis (remota por ahora) de un ordenamiento que se asemeje al inglés, es decir, fundado sobre la selección previa de los jueces respecto a las funciones y responsabilidades, pero no sobre la "carrera". Sería un sistema de selección espurio y sospechoso en la medida que se fuera aplicando y sería también un instrumento de jerarquización y de interferencia administrativa.

Encontrar un sistema de selección previa, eficaz, de manera que se pudiera elegir al hombre justo para el puesto, y dejar ejercerlo por toda la vida sin problemas de "carrera", no presenta dificultades técnicas particulares y no contradice, de ningún modo, las diferentes necesidades de las diversas funciones y de la jerarquía de los grados de juicio y menos de una jerarquía a la que, al menos, se le reconocen valores. A este respecto, se podría recordar el ordenamiento del ámbito educativo, en donde existen diferentes funciones, diferentes valores y muchas especializaciones, en donde encontramos profesores de primaria, secundaria y preparatoria, profesores universitraios, y luego, profesores de todo tipo de disciplina. Se llega a los puestos individuales mediante la diferenciación y jerarquía de los concursos pero, no es que se llegue primero como profesor de primaria para que después se convierta en profesor de secundaria y de preparatoria y finalmente en profesor universitario. Cada quien concursa para el puesto para el que piensa estar capacitado, por su preparación y por sus títulos, y permanece en ese grado de la "jerarquía" por toda la vida; salvo que en un cierto momento considere oportuno presentarse y concursar para un puesto diferente o, tal vez, "superior".[8] Con esto no ejerce un poder administrativo

sobre aquellos que se encuentran en los grados inferiores. ¿Por qué una cosa similar, y con mayor razón, no se podría hacer en el ámbito de la justicia, para conciliar la selección y la jerarquía de los valores con la necesidad de eliminar la influencia corruptora de la carrera? Ciertamente, mi criterio es el de excluir cualquier reclamación contra los sistemas de elección. Esto significaría convertir la justicia en competición facciosa; significaría atentar de otra manera, y muy grave, contra la libertad moral de los magistrados.[9] Pero sería, tal vez, adecuado para la elección de los jefes de las oficinas judiciales entre el personal de las mismas oficinas, por un tiempo fijo y limitado, no excesivamente breve, con prohibición absoluta de realizar propaganda electoral, escrutinio rigurosamente secreto y prohibición de reelegirse. Y también en este punto tengo ante los ojos el funcionamiento, en conjunto positivo, de la presidencia elegida en nuestras facultades universitarias. Solamente el jefe de una oficina judicial debería tener mayores poderes organizativos que los permitidos a un presidente de facultad, así como un periodo de encargo un poco más largo, tal vez de cinco años, y no debería ser inmediatamente reelegido. El encargo muy breve crea discontinuidad y atenúa la eficacia de los poderes del jefe de la oficina, en tanto que la reelección atenúa la independencia moral. Empero, no hay problema que sea susceptible de una sola solución, y no hay solución sin aspectos dudosos y negativos. Nadie pretende una ley perfecta. Sólo se pretende una ley que no sea deliberadamente contraria a la línea de la constitución, y eso cuenta más todavía que un contraste con las exigencias objetivas de una reorganización civil de la justicia en un país libre y cristiano.

En donde la soberanía del poder judicial tiene sólidas raíces históricas, la jurisdicción constitucional brota espontánea —como lo he referido— de la jurisdicción ordinaria. El juez en el acto de aplicar una norma se asegura que aquella norma exista; es decir, que aquella norma haya sido emanada de conformidad con los procedimientos prescritos o que de cualquier manera esté inserta válidamente en el ordenamiento jurídico. Pero, no se preocupa solamente de esto. Vigila también la jerarquía entre normas jurídicas y su respuesta a las tradiciones y a los principios; no aplica una reglamentación que ofenda a la ley, ni una ley ordinaria que viole, en la letra o en el espíritu, a la constitución, ley constitucional o principio constitucional fundamental, aunque el procedimiento de emanación de la norma parezca formalmente perfecto.

La decisión vale para la controversia decidida, sólo entre las partes de un litigio; pero, de la repetición de las decisiones surge una costumbre judicial que en el hecho invalida la norma misma, produce una eficacia general en la sustancia y no en la forma. Así ha surgido la jurisdicción constitucional de la suprema corte norteamericana. Y nada hubiera evitado delegar en la magistratura ordinaria italiana el juicio de constitucionalidad ya sea formal o sustancial, para imitar al sistema norteamericano. El juicio de constitucionalidad sustancial no podía ser ejercido en el sistema albertino (además de las razones históricas referidas) por carecer de una constitución formal, escrita y rígida, y en consecuencia una jerarquía entre ley ordinaria y ley constitucional; faltaba al juez la posibilidad de comparación. Todo aquello que el juez podía y debía hacer era constar si la ley *existía*, es decir, si había sido emanada en la forma prescrita. Pero, hoy, tenemos, como los norteamericanos, una constitución escrita, rígida, que también ofrece al juez ordinario la posibilidad de la comparación.

Sin embargo, la experiencia de un veintenio en el que la magistratura ordinaria ha mostrado, en sus grados supremos, tan escasa aptitud técnica para defender la constitución y tan escasa voluntad política para aplicarla, además de las políticas contrarias a la aplicación estricta de la parte de la constitución que garantiza la independencia de la magistratura, inducen a pensar que ha sido acertado el paso dado por el constituyente al confiar la jurisdicción constitucional a un juez *ad hoc:* la corte constitucional. Por otra parte, esta solución al hacer ineficaz *erga omnes,* y no sólo entre las partes de un litigio, la norma declarada ilegítima pone en evidencia —más aún que en el caso norteamericano— el contenido sustancialmente legislativo de la decisión de la corte y, en consecuencia, el repudio de la idea sobre la omnipotencia del parlamento, y lo considera como cualquier otro órgano del Estado, obligado a respetar el derecho.[10]

Constitución rígida, justicia constitucional, división de poderes, son aspectos de una misma idea, enraizada en la sustancia más viva de la experiencia liberal anglosajona, inconciliable con el absolutismo democrático de derivación jacobina. No causa sorpresa que hayan sido necesarios casi diez años para que la corte constitucional comenzara a funcionar. Sí, sorprende, si acaso, que la resistencia natural al sistema de aplicación (es decir, del sistema que se expresa por las instituciones de la constitución aplicadas de inmediato) no haya podido impedir un acontecimiento que debería llevar consigo la aplicación de toda otra serie de instituciones y en consecuencia revolucionar en su conjunto la constitución de hecho. Sin embargo, reflexionándolo bien, este aconte-

cimiento se produce sólo cuando por causas internas del sistema, la constitución de hecho, que había sostenido al país en los primeros años, había entrado en crisis espontáneamente. En ese momento la indicación contenida en la constitución escrita ha ofrecido una solución posible.

La estructura que la constitución confiere a la corte constitucional tal vez no sea como para colocar a este colegio a salvo, tanto como se hubiera querido, de las influencias parlamentarias, al menos, en un primer momento. Son quince jueces, designados dentro de ciertas categorías calificadas: un tercio de las supremas magistraturas ordinarias y administrativas, un tercio por el parlamento en sesión conjunta y un tercio por el jefe de Estado. Por vías mediatas e inmediatas, aquella parte de los jueces de derivación parlamentaria podría ejercer alguna influencia sobre la corte. Pero, la larga duración del encargo,[11] doce años, equivale en la práctica a casi un cargo vitalicio y está destinada a crear una brecha entre el parlamento y la corte, siempre en aumento por la movilidad que debiera caracterizar al primero y la estabilidad de la segunda. Se podría esperar por ello que la corte se ubique gradualmente, cada vez más, a la altura de su noble tarea, siempre y cuando la hostilidad persistente de la partidocracia y del parlamento, siempre fecundos en malas actuaciones y omisiones legislativas, no logren desautorizarla y hacer difícil su funcionamiento, estabilidad e independencia.[12] Si la corte logra superar tales insidias —y depende del país entero si lo logra o no— las consecuencias serán profundas, ya sea en relación con el equilibrio de las instituciones constitucionales, o en relación con la concretación de los límites constitucionales y la educación del país sobre el respeto al derecho.

Un juicio menos positivo podría surgir del último encabezado del artículo 135, en donde se establece que en los juicios de acusación contra el presidente de la república y contra los ministros intervengan, además de los jueces de la corte, dieciséis miembros elegidos, al inicio de cada legislatura del parlamento en sesión conjunta, entre aquellos ciudadanos que reúnan los requisitos para ser elegidos como senadores. A decir verdad, esta disposición burda y facciosa, que cancela prácticamente cualquier diferencia entre acusador y juez y asfixia a la corte con esa mayoría de dieciséis delegados procedentes del mismo parlamento que ha votado por iniciar el juicio de acusación, armonizaría mejor en el contexto de una constitución democrático-liberal. Pero ya una ley constitucional (la ley de 11 de marzo de 1953) ha atenuado su iniquidad. Dice el artículo 10 de esta ley:

El parlamento, con las mismas modalidades establecidas para la de-

signación de los jueces de la corte constitucional, reúne cada doce años un elenco de personas entre las que se sortean, en caso de necesidad, a los jueces agregados, quienes deben participar en los juicios de acusación contra el presidente de la república, contra el consejo de ministros y contra los ministros.

Tal vez a primera vista el progreso sustancial no aparece, pero la diferencia es muy grande. Ya no es la "legislatura", es decir, el parlamento el que transmite, a través de dieciséis hombres de su confianza apenas o hace poco elegidos, sus consignas políticas a la corte constitucional. Aquí hay una lista formada cada doce años por elección; lo que hace resurgir, entonces, en cierta medida, al juez preconstituido, al juez natural. Esta lista podrá ser formada por un parlamento anterior al que formule la acusación y el sorteo debilitará todavía más el vínculo entre el grupo de dieciséis parlamentarios y el parlamento en funciones. Se observa inmediatamente que el progreso será sustancial si la acusación ocurriera mucho tiempo después de la formación de la lista. En cambio, el progreso sería mínimo si el mismo parlamento que formule la lista de posibles jueces tuviera que presentar la acusación.

Sin embargo, todo esto, no es satisfactorio y causa sorpresa y hasta tristeza que ninguno de los partidos, que reivindican la herencia del pensamiento liberal, haya manifestado hasta ahora la necesidad de hacerla surgir, demandando una reforma radical de toda la institución. De cualquier manera es necesario, mientras tanto, tomar al menos la parte buena que hay en la ley y evitar sus peores aspectos. Con esta finalidad fue demandada, con insistente energía, que se pusiera fin a la obstrucción deliberada —*nec sine causa*— hacia la ejecución de cuanto estuviera prescrito en la enmienda. Parecía necesaria la elección inmediata de las personas que se debieran inscribir en la lista, para ampliar lo más posible el tiempo entre la elección y el eventual funcionamiento de la corte constituida en sede penal. Y debido a que la ley constitucional no señala cuántos deban ser los elegidos —entre quienes se sortearán después, de ser necesario, los jueces extraordinarios— se demandaba que se fijara un número muy amplio para que el sorteo pudiera ejercer la acción de antídoto. Es decir, que en definitiva estos jueces extraordinarios también resultaran lo más posible jueces, es decir, conciencias humanas libres y no ciegos mandatarios de órdenes ocultas. El obstruccionismo duró varios años y no hubo modo de superarlo durante la presidencia de Gronchi, tanto así que alguien, con razón o sin ella, pensó que no se quería renunciar a una arma intimidatoria contra un presidente dinámico, quien no mostraba una absoluta entrega hacia la partidocracia seudoparlamentaria. Terminada la pre-

sidencia de Gronchi y persistendo una violenta campaña de prensa que denunciaba lo grave de la omisión, finalmente el número de los componentes enlistados entre los elegibles por sorteo fue fijado en 45 y éstos fueron elegidos efectivamente por el parlamento en sesión conjunta una vez hechos los entendimientos habituales entre los aparatos de los partidos.[13]

NOTAS

[1] Recordemos las enormes palabras de Einaudi, citadas por Calamandrei ("La costituzione", en *Dieci anni dopo*, citado en p. 306): "La arbitrariedad policiaca había disminuido a principios de siglo; pero el instrumento estaba listo. Y ese instrumento, aun descompuesto, está listo, si no lo convertimos en un simple órgano de la justicia para la prevención de los delitos y el descubrimiento de sus autores, para servir a nuevos tiranos y a nuevos comités de salud pública." El no haber entendido la trágica gravedad de esta advertencia y de todas sus implicaciones está el límite de De Gasperi, aunque a los ojos de quien no puede y no quiere olvidar sus grandes méritos. Es muy cierto, como afirmaba Calamandrei (*op. cit.*, p. 307) que "las libertades civiles y políticas en el primer decenio de este siglo bajo el Estatuto Albertino estaban mejor garantizadas que en estos últimos años (Calamandrei escribía en 1955) bajo la constitución republicana", aun siendo entonces también mal garantizadas, como hemos visto. En este periodo reciente las libertades fundamentales han sido relativamente practicadas y respetadas pero no *garantizadas*. Y, justamente, Calamandrei recordaba la ley de la seguridad pública en la que, si bien, la constitución republicana no preveía el estado de sitio, seguía permitiendo "al ministro del interior y a sus prefectos como delegados suyos, el poder de declarar el *estado de peligro público*, con la consecuente e ilimitada supresión de todas las libertades individuales". Sólo con la entrada en vigencia de la corte constitucional y con el inicio de su actividad, esta carencia absoluta de garantías (a la que la magistratura ordinaria había buscado de poner remedio bajo diferentes inspiraciones, pero en el conjunto con cierta valentía y equilibrio) comenzaba, al menos en parte, a ser sanada gradualmente.

[2] Ver Maranini, G., "L'attività giudiziaria", en *I problemi di Ulisse: Come riformare le istituzioni*, Firenze, 1966, p. 133 y ss. Para una investigación clara y sintética sobre el ordenamiento judicial, según la constitución italiana, se recomienda a Padovani, F., y A. Cremonini, *Lineamenti costituzionali dell'ordinamento giudiziario*, Roma, Stir, 1963.

[3] Cheli, E., ("Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale", en *Studi economico-giuridice*, vol XLIV, t. I, 1966, p. 155 y ss.) que atribuye al consejo superior de la magistratura, después de una investigación teórica sobre los criterios de clasificación de los órganos estatales, la naturaleza de órgano de relevancia constitucional respecto a los ministros en lo individual, al tribunal de cuenta y al tribunal de casación. Pero, para mí, queda claro que es órgano constitucional todo aquel que, no teniendo superiores en determinada esfera, expresa en esa esfera en modo definitivo la voluntad soberana del Estado. Esto es, sin duda, según la constitución escrita (aunque no lo sea, tal vez, según la aciaga ley de la aplicación), el consejo superior de la magistratura.

[4] El problema de la independencia efectiva de los magistrados implica el celoso reclamo a la conciencia individual del juez en lugar de la obediencia pasiva hacia la directiva política del gobierno o de la jerarquía judicial y que con frecuencia son más o menos coincidentes. Enfrenté este tema vital, consciente de suscitar una

tempestad y de exponerme a malentendidos de la jerarquía judicial, o del poder político, en mi intervención ante el XII congreso nacional de magistrados en Gardone Riviera, del 25 al 28 de septiembre de 1965. (Ver en la *Rassegna parlamentare*, núms. 10 al 12 de 1965, el texto de la intervención "Funzione giurisdizionale e indirizzo politico nella Costituzione".) Se instauraba sobre las páginas de la *Rassegna parlamentare* una polémica cortés con el presidente de sección del tribunal de casación, Giovanni Colli: *Cfr.*, Colli, "Parlamento e Corte Costituzionale", *ibid*, 1966, núms. 1-2, pp. 69-79; Maranini, G., "Magistratura e indirizzo politico", *ibid*, núms. 3-5, pp. 289-295; Colli, G., "Magistratura e indirizzo politico", *ibid*, núms. 3-5, pp. 295-299. La polémica cortés la concluía yo con una carta pública en la *Rassegna parlamentare*, 1966, núms. 6-8, pp. 399-404. Para el comentario de la intervención consultar a Armaroli, P., "Funzioni giurisdizionalli e indirizzo politico nella Costituzione", en *Rassegna parlamentare*, 1965, núms. 10-12, pp. 508-528. En seguida de mis artículos "La coscienza del giudice" y "La funzione del giudice" publicados en *Il Corriere della Sera* de 8 y 27 de octubre de 1965, respectivamente, se desarrolló otra polémica sobre el mismo objeto entre mi persona y el profesor Giovanni Leone, ya entonces presidente de la cámara, con sus artículos publicados en *Stampa*, "I giudici e le leggi", el 30 de octubre de 1965, "Politica e Magistratura", el 3 de diciembre de 1965, y también "Magistratura e politica", el 16 de diciembre de 1965. Ver mis réplicas en el mismo diario en los números de 5 de noviembre y 16 de diciembre de 1965.

[5] En materia de justicia en Italia, el ministro aún conserva importantes y peligrosas posibilidades legales de intervención eficaz. Baste recordar la situación, nada tranquilizante, de la acusación pública (y envío sobre esto a las actuaciones públicas en *Dialectica*, número 3, de mayo y junio de 1966, pp. 98 y ss.) del convenio romano del 27 de abril de 1966 y a mis dos artículos en *Il Corriere della Sera* de 23 de abril de 1966 ("Il pubblico ministero") y de 27 de abril de 1966 ("Abolire il dominio politico sui magistrati dell'accusa"); o la institución (que se niega a morir) del "acuerdo" con el ministro para el otorgamiento de los cargos directivos (artículo 11, párrafo 3, ley de 24 de marzo de 1958); para las asignaciones de magistrados al ministerio o a otros encargos (artículo 15).

[6] La casi completa inamovilidad del juez inglés es ciertamente, si no la única, la primera razón de su libertad. Desde el 1701, año en el que fue garantizada la seguridad en el cargo al juez de los tribunales superiores ingleses, sólo una vez ha sido destituido un juez (por apropiación indebida de dinero público). Igualmente, en los últimos cien años no se conocen casos de destitución de jueces, en los tribunales inferiores (menos garantizados respecto a los de los tribunales superiores). Sobre el tema véase las intervenciones realizadas por Howard, G., y por Smith, S. A., en el simposio sobre "Ordinamento giudiziario e independenza della magistratura" dirigido por Maranini, G., publicado en *Magistrati o funzionari?*, Milano, Comunità, 1962, esp. en las pp. 131, 142; *cfr.*, también, G. Pincherle, "L'ordinamento giudiziario in Gran Bretagna", en *Indagine sulla magistratura italiana* (bajo el cuidado del ISLE), Milano, Giuffrè, 1965, p. 301 y ss.

[7] Aquí es oportuno hacer una breve reseña de la principal jurisprudencia de la corte constitucional en materia de derechos de libertad civil y de igualdad. Según la corte constitucional (sentencia de 26 de enero de 1957, número 3, seguida por otras numerosas) y según jueces ordinarios (casación III, de lo civil, 30 de junio de 1954, núm. 2261, en *Giur. It.*, 1955, I, 1, 655 y ss.) el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley no impide al legislador dictar diversas disciplinas para regular situaciones que considera diferentes a su juicio, adecuando las normas a los diferentes aspectos de la vida social, siempre y cuando eso sea hecho para

categorías de destinatarios y no *ad personam* y respetando los límites impuestos por el artículo 3 sobre la discriminación por cuestión de raza, sexo, lengua, religión, opinión política, condición personal o social. Más bien la corte ha afirmado (14 de julio de 1958, núm. 53, en *Giur. Cost.*, 1958, 603 y ss.) que en base al artículo 3 de la constitución, a situaciones diferentes no puede ser impuesta idéntica disciplina y una ley que lo hiciera sería ilegítima. La corte ha precisado además (en la única sentencia citada) que la evaluación de las diferentes situaciones sí está reservada al poder discrecional del legislador y substraída al juicio de legitimidad constitucional; pero, la declaración de ilegitimidad de una norma con la que el legislador somete a una indiscriminada disciplina situaciones que él mismo considera y declara diferentes, no permite evaluaciones de naturaleza política ni control sobre el uso del poder discrecional del mismo legislador. Finalmente, la corte ha afirmado que el principio de igualdad se viola cuando en la prueba de una situación determinada se revelan signos que transforman la discrecionalidad legislativa en arbitrio manifiesto. De cualquier modo, la corte ha mostrado la tendencia (explicable dada la dificultad de aducir argumentos poco creíbles en favor de las arbitrariedades o no arbitrariedades) de salvar las leyes de la censura de ilegitimidad por violación del principio de igualdad ante la ley. En cambio, es menor la resistencia de la corte a reconocer la invalidez de las leyes que no son genéricamente contrarias al principio de igualdad ante la ley sino específicamente a la prohibición de ejercer las discriminaciones señaladas por la constitución: específicamente relativas a la discriminación por razones de sexo. La corte, de hecho, ha admitido que el sexo puede constituir un requisito de actitudes, es decir, condición que hace presumir, sin necesidad de pruebas ulteriores, la idoneidad de los pertenecientes a un determinado sexo para cubrir ciertos encargos públicos y la correspondiente falta de idoneidad de los pertenecientes al otro sexo (sentencia de 18 de mayo, núm. 33, en *Giur. Cost.*, 1960, p. 564 y ss.). Menos aceptable todavía aparece luego la jurisprudencia de la corte, siempre sobre las discriminaciones por razones de sexo, en materia de adulterio y concubinato; en donde ya se ha reconocido como válida una disciplina legislativa notablemente más gravosa para la mujer que para el hombre. Por otra parte, sucesivamente se ha dado un cambio en la jurisprudencia sobre el tema de la igualdad entre los cónyuges con la sentencia del 22 de febrero de 1964, número 9, con la que la corte ha declarado la ilegitimidad del artículo 574 del código penal. La corte (sentencia de 3 de julio de 1956, núm. 11, en *Giur. Cost.*, 1956, p. 612 y ss.) ha dicho que el derecho de la libertad personal no debe entenderse como poder ilimitado de la persona física sino como pretensión para que el opuesto poder de coerción personal del Estado sea ejercido en el ámbito del principio de legalidad restringida, es decir, en circunstancias determinadas y con el respeto de las formas debidas. Pero el efecto principal del artículo 13 (en la misma sentencia), dicho por la corte, es la inmediata sustracción a la autoridad administrativa de la competencia para conocer sobre las materias indicadas por el mismo artículo 13, ya que la garantía jurisdiccional es el instrumento mediante el cual el mismo derecho de libertad adquiere consistencia jurídica. De conformidad con estos principios la corte declaró la ilegitimidad constitucional de las normas del TULPS relativas a la admonición, en cuanto a la que atribuían a la autoridad administrativa, y no a la judicial, poderes de restricción a la libertad personal (en la citada sentencia núm. 11 de 1956; la ilegitimidad del artículo 4 del TULPS sobre la importancia de los indicadores, en la parte en la que tales disposiciones permiten restricciones a la libertad personal por parte de autoridades de seguridad pública (sentencia del 27 de marzo de 1962, número 30); la ilegitimidad de la traducción coactiva en caso de repatriación obligatoria y cuando ésta no haya sido impuesta por la autoridad judicial (sentencia número 2 de 1956). La corte ha precisado, además, que el artículo 13 concierne sólo a las garantías supremas del *habeas corpus*, en donde

no excluye que puedan ser impuestas prestaciones personales (sentencia del 15 de julio de 1959, núm. 49, en *Giur. Cost.*, 1959, p. 778 y ss.); las que, bien entendidas, podrán ser legítimamente impuestas sólo si es respetada la reserva (relativa) de ley del artículo 23 (sentencia del 23 de marzo de 1960, núm. 12, en *Giur. Cost.*, 1960, p. 113 y ss.). Sobre la libertad de tránsito y de residencia hay igualmente algunas importantes decisiones de la corte. Sobre la repatriación, con hoja de salida obligatoria, la corte estableció (sentencia de 23 de junio de 1956, núm. 2) que ello no significaba por sí un contraste con la constitución sino que debe fundarse sobre hechos concretos de sanidad o de seguridad, no sobre méritos sospechosos y debe ser motivado. Sucesivamente las nociones de "sanidad" y "seguridad" han sido ampliadas hasta comprender, en sustancia, la "moralidad pública" del artículo 2 de la ley del 27 de diciembre de 1956: la sentencia de 28 de diciembre de 1962, núm. 126 (en *Giur. Cost.*, 1962, p. 1542) es, por otra parte, una sentencia interpretativa porque las manifestaciones inmorales que pueden legitimar la disposición deben resultar perjudiciales también para la sanidad o crear situaciones ambientales favorables al desarrollo de la delincuencia común; en sustancia, aquí se habla de prostitución. En relación a la expatriación sin pasaporte determinado, por motivos políticos, la corte la considera ilegítima, relacionando con el artículo 16 (y a la indiscriminación por razones políticas) el agravante del artículo 158 del TULPS. Por lo que respecta a la libertad de reunión, la corte una vez reconocida la obligación del anuncio de que está limitado sólo a las reuniones en lugar público, ha declarado la ilegitimidad del artículo 18 del TULPS (en la parte relativa a las reuniones en lugar abierto para el público) (sentencia de 8 de abril de 1958, núm. 27, en *Giur. Cost.*, 1958, p. 115 y ss.). La amenaza de penas para la sola falta de aviso (prescindiendo de los motivos de seguridad e integridad política) ha sido reconocida como legítima en relación al artículo 17 de la constitución (ordenamiento de 7 de marzo de 1960, en *Giur. Cost.*, 1960, p. 88 y ss., sentencia de 11 de julio de 1961, núm. 54, Id., 1961, p. 1058 y ss.).

En el tema de la libertad religiosa, la corte constitucional estableció la legitimidad del artículo 1, decreto real de 28 de febrero de 1930, núm. 289, en cuanto exige la autorización gubernamental para la apertura de templos y oratorios destinados a cultos no católicos (sentencia número 59 de 1958); del artículo 2 del mismo decreto real, que sometía el ejercicio de la facultad de realizar ceremonias religiosas de cultos no católicos a la condición de que la reunión fuera presidida o autorizada por un ministro de culto cuyo nombramiento hubiese sido aprobado por el ministro competente (misma sentencia). En cambio, rechazó las excepciones de ilegitimidad relativas al juramento (sentencia del 13 de julio de 1950, núm. 58; 8 de junio de 1963, núm. 85). Sobre la libertad de manifestar el pensamiento la jurisprudencia de la corte es de lo más indeseable. Así, la sentencia de rechazo sobre el artículo 656 del código penal (noticias exageradas, falsas o tendenciosas, tendentes a turbar el orden público) que introducía el límite del orden público (inexistente en la constitución) (16 de marzo de 1962, núm. 19); así, la otra sobre la propaganda anticonceptiva (19 de febrero de 1965); así, en fin, también aquella sobre la apología del fascismo (26 de enero de 1957, núm. 1, y 6 de diciembre de 1958, núm. 74). Sin embargo, se reconoce que la primera sentencia de la corte que declaró ilegítima casi la totalidad del artículo 113 del TULPS, se refería a la libertad de manifestación del pensamiento. Ni criticable parece la sentencia número 40 de 1960, con la que la corte rechaza una excepción de legitimidad constitucional del artículo 57 del código penal sobre la responsabilidad del director del diario (excepción motivada por consideración de que tal responsabilidad comporta una forma de autocensura). Entre las otras sentencias, la más importante es relativa a la radio-televisión (núm. 59 de 1960); en la que la corte rechaza la excepción de ilegitimidad del monopolio, motivado sobre la limitación natural de

la disposición de tal medio de difusión y sobre los fines que tienen (o debería tener) el monopolio.

La corte ha establecido que el derecho a la defensa, en cualquier estado o grado del procedimiento, debe ser entendido como potestad efectiva de asistencia técnica y profesional en el desarrollo de cualquier procedimiento, de modo que esté asegurado el "contradictorio", y sea removido cualquier obstáculo para hacer valer las razones de las partes. Sin embargo, todavía las modalidades del ejercicio del derecho de defensa son reguladas según las características especiales de la estructura de los procedimientos individuales; lo esencial es que estén asegurados el objetivo y las funciones antes señaladas (sentencia del 18 de marzo de 1957, núm. 46, en *Giur. Cost.*, 1957, p. 587 y ss.). En particular, la corte después ha precisado que la defensa es un verdadero y propio derecho, que implica la posibilidad de garantía de tutela judicial (22 de diciembre de 1961, núm. 70). A continuación ha precisado todavía que el derecho se refiere exclusivamente al juicio ante la autoridad judicial y no se extiende, en consecuencia, a momentos anteriores al juicio mismo (16 de febrero de 1963, núm. 10) ni a disposiciones de naturaleza administrativa (ordenamiento de 12 de noviembre de 1963, núm. 146). Sin embargo, la corte ha precisado que eso también debe estar asegurado en los órganos adjuntos de jurisdicción especial (22 de noviembre de 1962, núm. 92). Sobre el derecho de defensa, la jurisprudencia de la corte, conforme a los principios antes mencionados, es muy rica. Entre las sentencias más célebres se recordarán las relativas a los expedientes (de 1965, números 11 y 52) y al *solve et repete* (sentencia núm. 21 de 1961, seguida por otras numerosas).

Sobre el principio de la legalidad e irretroactividad de las penas, la corte constitucional ha negado la legitimidad de las leyes penales interpretativas, en cuanto retroactivas (sentencia núm. 118 de 1957) y ha asegurado que establecer penas proporcionales al valor del bien que constituye el objeto de la tutela no constituye una violación del principio de legalidad (sentencia núm. 15 de 1962).

En cambio, no hay una jurisprudencia particular de la corte constitucional en mérito de la inviolabilidad del domicilio, a la libertad y al secreto de la correspondencia, y a la libertad de asociación. Para todo el procedimiento de actuación constitucional se envía a la clara exposición de Barile, Paolo, *Corso di diritto costituzionale, cit.*, p. 54 y ss.). Las reservas que sugieren las numerosas sentencias, nada quitan a nuestro juicio conjunto sobre la afortunada actividad de la corte constitucional; tal vez el único juicio entre nuestros órganos constitucionales que ha correspondido plenamente a sus objetivos. Considérense también las dificultades que la corte ha tenido que enfrentar por el celo intolerable —aunque inerte, por lo demás— de un ambiente político que sufre pero no acepta la constitución y los límites que de ella derivan, y contra el gobierno paternalista y la concentración del poder en sedes indebidas; el gobierno sostiene, habitualmente a través de la abogacía del Estado, ante la corte la tesis inconstitucional; el parlamento (y el gobierno) descuidan la educación constitucional, descargando en la corte responsabilidades políticas que a ellos corresponden, teniendo además a la corte constitucional bajo la encubierta y persistente amenaza de paralizadoras, y seguramente deseadas, acciones y omisiones contra ella; el tribunal de casación (nostálgico de su antigua posición de supremo y exclusivo tribunal) nunca quiere colaborar; el procedimiento mismo permite a la corte juzgar sobre leyes inconstitucionales a menudo con enorme retraso y cuando ya han generado imponentes y casi irreversibles hechos y ha propiciado la creación de fuertes intereses. Muchos son, además, los obstáculos acumulados sobre el camino de la corte constitucional. Si se tiene en cuenta todo esto, habrá que sorprenderse no de las insuficiencias de la corte, sino más bien de su noble valentía y de la validez —sumado todo— de su acción. Sin ella, no lo olvidemos, la única realidad constitucional italiana sería la restauración del régimen de asamblea con el agravante de sus "correcciones" par-

tidocráticas. El funcionamiento, con frecuencia tan importante y positivo, de la presidencia de la república, hubiera sido tal vez imposible frente a un poder parlamentario cuyos abusos no hubieren sido refinados por la corte. También la acción de la magistratura ordinaria "inferior" y "media" tan valiente y decidida y fiel en su conjunto a la constitución —a pesar de algunos comportamientos en su vértice— hubiera sido fácilmente paralizada, sin la corte constitucional, mediante la confluencia de las tradiciones de control político y de control jerárquico heredadas por el antiguo ordenamiento. No se olvide que sin la famosa sentencia de la corte constitucional, el guardasellos, es decir el ejecutivo, tuviera hoy todavía *dominus* exclusivo sobre toda disposición administrativa y disciplinaria frente a los magistrados.

[8] El único punto verdaderamente débil del sistema es la elección de los miembros de las comisiones de concurso. Si las comisiones se formaran mediante sorteo entre profesores de escalafón, el sistema sería casi perfecto. Esta experiencia se debe tener presente en los futuros debates sobre los ordenamientos de la magistratura.

[9] La misma elección de los miembros del consejo superior de la magistratura me deja perplejo aunque está conducida dentro del espíritu de la constitución. Tendría más confianza en un sorteo en el ámbito de magistrados con amplia experiencia, es decir, calificados sobre todo por una moderada ancianidad, aunque es la menos mala entre todas las calificaciones.

[10] En el capítulo "Le pouvoir et le droit" de su libro tan inteligente y libre sobre *Du Pouvoir* (Genève, Bourquin ed., 1945), Jouvenel, B. de, pone en evidencia con gran claridad cómo de una serie de falsos planteamientos filosóficos (y de eventos históricos) haya brotado el espantoso absolutismo que reduce el derecho a la ley, monopolio exclusivo de asambleas irresponsables y falsamente representativas. Culto al derecho escrito, "positivo", confusión de poderes en favor del cuerpo "legislativo" que subordina y domina gobierno y justicia, en espera de que un gobierno aproveche la situación y domine asambleas y justicia. Tales son las raíces de las inhumanas dictaduras contemporáneas, latentes en los periodos de desorganización del poder, trágicamente explícitas en los periodos de reorganización del poder: de un poder que por sus premisas es el más absoluto que la historia de la humanidad haya conocido. Dice De Jouvenel: "¿Qué cosa es el derecho?, preguntémoslo a los juristas: la mayor parte responderá que el derecho es el conjunto o el resutlado de las reglas de conducta emanado de la autoridad competente... Así —concluye De Jouvenel— nos encontramos en un círculo vicioso: la autoridad política debe ser justa, es decir, actuar en conformidad con el derecho. Pero el derecho, nos dicen, es sólo el conjunto de las reglas emanadas de la autoridad política. La autoridad que emana las leyes es entonces justa por definición. ¡Qué sofisma!" Y más adelante: "La marea creadora de las leyes modernas no crea el derecho. Estas leyes son producto del empuje de los intereses, de la fantasía de las opiniones, de la violencia de las pasiones. Risibles en su desorden, cuando son la obra de un poder siempre más extendido, pero siempre más débil por la disputa entre las facciones; odiosas en su orden inicuo cuando emanan de un poder reunido en una mano brutal. No merecen y no obtienen otro respeto que el que está fuera de la coerción que ellas procuran. Son antisociales todas porque están fundadas sobre un concepto falso y mortal de la sociedad. No es verdad que el orden de la sociedad deba ser enteramente creado por el poder. Son las creencias y las costumbres las que hacen la mejor parte. Ni aquéllas, ni éstas, deben ser puestas eternamente bajo cuestión; su relativa estabilidad es condición esencial de felicidad social..." Y de estas consideraciones De Jouvenel llega a hacer suyas las grandes palabras de Duguit: "Poco importa la noción que se forma del Estado... Es necesario afirmar enérgicamente y en manera insistente

que la actividad del Estado en todas sus manifestaciones está limitada por un derecho superior a ellos; que hay cosas que el Estado no puede hacer y otras que debe hacer; que este límite no se impone sólo a éste o a aquel órgano, sino al Estado mismo... Es esencial comprender y afirmar con indefectible energía que existe una regla de derecho, superior al poder público, que lo limita y le impone deberes." ¿Cómo defender, entonces, sobre el terreno político la supremacía del derecho frente al poder? ¿Cómo hacerlo, sino "Formulando expresamente sus reglas supremas e instituyendo una autoridad concreta frente a las leyes con el derecho, rechazando aquellas que lo ofenden? Es el sistema que el jurista norteamericano Marshall ha sabido aplicar en 1803 en Estados Unidos. Contra la ley que ofende los derechos garantizados por la constitución el ciudadano recurre a la justicia; y, en última instancia, la corte suprema dirige las consecuencias de esta ley contra el que la exige. Así que la ley, convertida en inaplicable, cesa de existir."

Se podía replicar que también la constitución es una producción legislativa, derecho escrito, y que también los tribunales federales y la misma corte suprema norteamericana son poderes y órganos del Estado. La objeción puede parecer exacta y definitiva, pero en verdad es superficial y no es concluyente. Es a través de la autoridad de los jueces *no dependientes del ejecutivo ni de algún otro poder*, que la autoridad de la ley escrita ha encontrado en Inglaterra un límite tan poco visible cuanto insuperable, máxime por lo que se refiere a los máximos principios anhelados en las creencias y en la costumbre, en los fundamentos esenciales del derecho común. En donde existen jueces *individualmente* libres la interpretación judicial de la ley escrita no se da nunca (lo cual sí ocurre donde los jueces son funcionarios del legislativo o del gobierno, o de los dos poderes confundidos y reunidos), ni la burda y total imposición de la ley (escrita) sobre el derecho, sino al contrario, mediante la interpretación judicial de la ley, el derecho la filtra, la modera, la modifica y tal vez la pone en desuso o la hace silente. Al límite, está el juicio sobre la constitucionalidad de la ley, confiado a los jueces ordinarios o *junto* a éstos, a un juez especial que como los jueces ordinarios goza de independencia soberana. Aunque los jueces, ordinarios y constitucionales, son necesariamente desde el punto de vista formal órganos del Estado, en verdad cuando su independencia individual está garantizada verdaderamente, expresan necesariamente el sentimiento y la voz de la sociedad de la que provienen y de la que forman parte, son órganos de la sociedad antes que órganos del Estado. La ley permanece, pero está limitada y atemperada por el derecho. Y aunque es verdad que también las constituciones son leyes formales, y al menos en apariencia derecho escrito del Estado, no es también menos cierto que al sentar los grandes principios, las sumas garantías, los valores supremos, las constituciones usan necesariamente un lenguaje que excede el estrecho tecnicismo jurídico; y que al afirmar solemnemente los principios, no pueden violentar la conciencia común —verdadera fuente y límite del derecho— lo cual si puede ocurrir al detallar las leyes y más todavía al interpretarlas y aplicarlas cuando el juez que las aplica no sea libre sino que esté sometido al poder que legisla (gubernativo o asambleísta). Por ello, cuando después de la catástrofe de la Segunda Guerra Mundial los italianos y alemanes intentaron garantizar la libertad de los jueces individuales y crearon además un órgano soberano de justicia constitucional, cuando en sus constituciones escritas hablaron del derecho antes de la ley (como los alemanes) o subrayaron la existencia de "derechos inviolables" como los italianos, verdaderamente crearon las bases de una revolución liberadora, de una redención ante el dominio del absolutismo madurado lentamente en las monarquías continentales y explotado más tarde en los regímenes de asamblea que habían exagerado su peor herencia. Y es por ello que los devotos del poder dentro y fuera del orden judicial, en nuestro país y en todas partes, reaccionan con tanta irritación contra estos aspectos de las nuevas constituciones. Prueba de tal sufrimiento revelador son precisamente las reac-

ciones de políticos y jueces "superiores" ante mi intervención (citada) en el congreso de Gardone de la Asociación Magistrados (del 25-28 de septiembre de 1965).

Quisiera que bajo este aspecto fuera meditado un pasaje de Friedrich, del que emergen con gran claridad todas las implicaciones de un sistema constitucional en el que los jueces sean verdaderamente libres y no ciegos ejecutores sometidos por las "obras de justicia" del poder, y adoradores acríticos de aquel derecho escrito que invocado —en parte con fundamento— como instrumento de certidumbre jurídica se convierte en la fuente más temida y perniciosa de incertidumbre jurídica y moral, si su aplicación no es filtrada a través de la conciencia de *jueces libres*, es decir, de hombres que moralmente sean responsables y no estén dispuestos a traicionar su responsabilidad con el cómodo pretexto del culto a la norma escrita. "Los orígenes de la idea de una independiente interpretación judicial del derecho —escribe Friedrich— son investigadas en la Inglaterra medieval... Coke y otros defensores de la supremacía del derecho en el siglo diecisiete, reivindicaron el poder de los tribunales para interpretar los actos del parlamento según el derecho consuetudinario (*Common law*). El conflicto fundamental de Coke con el rey Jacobo se originó por su convicción de que las altas cortes de Inglaterra tenían el derecho para decidir si un acto del parlamento era 'legal' o no. Esta opinión no triunfó en Inglaterra, pero mantuvo prestigio suficiente hasta el final del siglo XVIII, el tiempo suficiente para influir el pensamiento jurídico norteamericano. Combinando la constitución, como ley fundamental del país con el derecho consuetudinario (*Common Law*), una mole considerable del derecho consuetudinario ha entrado en la construcción jurídica norteamericana, en el curso de un siglo y medio de interpretación 'judicial' de la constitución." (Friedrich, *op. cit.*, p. 222.)

[11] V. Crisafulli es también de este parecer en su intervención "L'acceso al giudizio di costituzionalità delle leggi", en *I controlli sul potere*, Firenze, Vallecchi, 1967, pp. 17-18.

[12] De esta tendencia obstruccionista del poder político ampliamente acordada, aparece como eficaz testimonio la conducta, casi constante, seguida por el gobierno, el cual es representado por el abogado del Estado, en sus intervenciones ante la corte, para sostener posiciones inconstitucionales. De tal fenómeno detalla las circunstancias, al formular una clara crítica constitucional, Tosi, S., *Il goberno davanti alla corte nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1964. Pero hay algo mucho más grave: la tendencia a disminuir la efectiva autonomía de la corte, hacer de la corte misma un instrumento del régimen. La larga y ciertamente deseada incertidumbre sobre la duración en el cargo de los jueces, cuyas tareas dieron comienzo en el curso del primer decenio; la obstinación con la que se ha debatido una cuestión jurídicamente inexistente, utilizando la sabia y oportuna propuesta del presidente de la república Antonio Segni a propósito de la duración del cargo, no para llegar a las conclusiones de Segni (y del proyecto de ley Leone) sino al contrario, para hacer tambalear la perspectiva de una decadencia de todos los miembros, al final del primer decenio de actividad de la corte, incluidos los miembros nombrados en el curso del decenio; en fin, el acuerdo de todos los partidos para resolver un problema artificioso e inexistente, que reduce el término normal del encargo de doce a nueve años y niega la *prorrogatio* de los jueces que concluyen, son documentos muy graves de este decidido y tenaz rechazo del principio mismo de la justicia constitucional —y de sus implicaciones fundamentales— por parte del régimen. (Ver en tal propósito a Maranini, G., "El rinnovamento della corte costituzionale" y "La strana vicenda del nostro supremo tribunale" en *Il Corriere della Sera* de 22 de octubre de 1966 y de 26 de mayo de 1967, respectivamente.) Por otra parte, esta atmósfera de cubierta intimidación y presión frente a la corte, no ha quedado sin efecto del todo. Para tal pro-

pósito, consultar dos lucidísimos ensayos de Tranfaglia, N., "La crisi della c.c." y "Corte costituzionale, magistratura, governo", en *Comunità*, 1967, núms. 139, 140, 141. Se trata de una acción análoga del todo a la ejercitada sobre la magistratura ordinaria para combatir con dureza el autogobierno, defender la jerarquía y buscar una alianza con el vértice judicial para separar la masa de los jueces, para controlarla, para impedir una toma de conciencia de la función de la justicia propia de un país verdaderamente libre.

[13] Las normas relativas al nombramiento de los jueces adscritos están contenidas en la ley constitucional de 11 de marzo de 1953, núm. 1, artículo 10; en el reglamento parlamentario para los procedimientos de acusación, aprobado por la cámara de diputados en la sesión de 14 de julio de 1961, y por el senado de la república, en la sesión de 20 de julio de 1961, artículo 1; en las normas de integración para los juicios ante la corte constitucional, aprobadas por la corte constitucional el 22 de abril de 1958, en el espíritu del artículo 14, párrafo I, de la ley de 11 de marzo de 1953, núm. 87 (*Gazzetta Ufficiale*, núm. 107, de 3 de mayo de 1958); para el texto único, dirigirse al *Manuale delle norme sui procedimente e sui giudizi di accusa contro il presidente della repubblica e i ministri*, cámara de diputados, p. 29.

Capítulo sexto

DESARROLLOS PROBLEMÁTICOS Y CONTRADICTORIOS DE LA CONSTITUCIÓN DE HECHO

La fatigosa evolución del incierto pluralismo de hecho en el que se concretó, en su primer experimento parcial, la constitución de la república explica el enorme retraso con el que las declaraciones de los derechos contenidos en la carta se prepararon para adquirir consistencia. La jurisprudencia del tribunal de casación que declaraba "programáticas" o "preceptivas de aplicación diferida" las explícitas y fundamentales disposiciones constitucionales, y en substancia las suspendía prorrogando las viejas leyes paternalistas y absolutistas, incompatibles con cualquier constitución liberal (no sólo con la constitución italiana escrita), estaba en armonía plena con la implicación de gran parte de la organización de los poderes públicos, y precisamente de aquella parte en la que están expresadas la idea del Estado de derecho y de la división de poderes: corte constitucional y consejo superior de la magistratura, en primer lugar.[1]

Sin embargo, sería injusto y contrario a la verdad afirmar que, ello no obstante, en la experiencia inicial de la república no se haya dado en Italia un régimen cuasi liberal. A la organización constitucional de hecho, tan diferente de aquella perfilada en la constitución escrita, correspondía un conjunto de libertades individuales fundadas en parte sobre leyes y en parte sobre algunos artículos de la constitución a los que la jurisprudencia de casación no había quitado de toda su eficacia. Sistema imperfecto, peligroso y precario y, sin embargo, no del todo ilusorio, sin el que no hubieran sido posibles el desarrollo sucesivo hacia un efectivo Estado de derecho; es decir, el progreso en la organización constitucional junto con el progreso en la declaración de derechos y su aplicación.

El pluralismo de hecho, que en los comienzos del nuevo experimento liberal italiano substituyó en el mejor de los modos a la división de poderes casi inoperantes, se fundó primero, como se ha mencionado, sobre la colaboración de seis partidos en posición de aparente igualdad. Pero detrás de aquella presunta igualdad yacían diferentes herencias

morales y políticas que enraizaban, en parte, sobre los acontecimientos de la crisis de la democracia "resurgida" después de la primera guerra y, en parte, en los sucesos del fascismo y de su desintegración.

El Estado del "resurgimiento", degenerado en Estado fascista, estaba destruido; sobre sus ruinas, como hemos visto, se habían instalado nuevas organizaciones cuyas estructuras eran autoritarias, aunque sus ideologías y programas parecían ser más o menos democráticos. Los partidos salían apenas de la clandestinidad, y un partido clandestino no puede ser democrático en sus estructuras y ni siquiera en sus métodos y necesariamente constituye una secta autoritaria y secreta; tales habían sido los partidos italianos antes de 1848. Bajo un régimen de persecución o solamente de arbitrariedad administrativa, no es posible la libre discusión, ni el contacto entre las masas y las personalidades, ni la renovación de *élites* dirigentes. La esclerosis en las *élites* ya había aparecido en 1919, como consecuencia de la guerra o de los métodos de gobierno impuestos por ella, con la censura sobre la prensa y la desautorización, del parlamento, cerrado por largos periodos. Después se había agravado en el largo periodo de gobierno autoritario, durante el cual también la insuficiencia y fatigosa formación y renovación de las *élites* encaminadas hacia formaciones diferentes y contrastantes, se había realizado con muchas penas, en la clandestinidad y sufriendo mutilaciones, dentro y fuera de las estructuras fascistas. Empero, la derrota y la crisis nacional habían dispersado y cancelado lo poco que ahí podía haber de auténtico y vital, en un proceso que se había desarrollado en condiciones tan poco favorables. De esta manera la inmensa tarea de dar a luz al nuevo Estado liberal democrático, de elaborar una nueva constitución, de restituir a los partidos su función esencial de libertad —pero no de soberanía— había caído sobre las espaldas de *élites* empobrecidas, escleróticas, ideologizadas y, en buena parte, envejecidas.

Los partidos eran sectas surgidas de la clandestinidad en la hora de la liberación. El partido republicano (llamado histórico), el partido de acción, la democracia del trabajo y el partido liberal, descendían más o menos de los partidos del "resurgimiento"; en tanto que el partido socialista, el partido comunista y la democracia cristiana representaban las nuevas fuerzas políticas y decisivas aparecidas luego de la primera guerra. Después del largo paréntesis, se reabrirá la polémica entre los partidos casi en los mismos términos, como si la dura prueba no hubiera enseñado nada. Solamente los italianos habían llegado a estar, a través de la experiencia fascista, más habituados a soportar el entumecimiento partidocrático, a votar según las órdenes del partido, a agarrarse de aquellas credenciales del partido que prometían protección más eficaz.

Con el fascismo los italianos habían sido iniciados en la partidocracia, destinada desgraciadamente a sobrevivir a todas las estructuras creadas por el dictador, aun aquellas pocas que merecían ser corregidas más que destruidas. También por esto continuaba la declinación de los partidos "resurgimentales". El partido comunista, al que las fuerzas de ocupación occidental habían dejado tanta libertad de acción, se presentaba en las mejores condiciones. La rigurosa represión ejercida durante los veinte años del régimen fascista había destruido casi completamente hasta sus raíces su organización en el país, y mientras duró el fascismo la fuerza de los comunistas, desde el punto de vista organizativo, se redujo a tal grado que dejó de preocupar. Sin embargo, durante la anarquía que acompañó al lento progreso de las organizaciones occidentales, los comunistas salieron de la clandestinidad, llamaron a muchos exiliados, recibieron de Moscú socorros en material y hombres bien adiestrados; en diferentes regiones pudieron monopolizar la actividad de la resistencia y se encontraron finalmente preparados para intentar apoderarse del poder y arrastrar con facilidad, dentro de sus actividades, a los socialistas. El mismo aparato del partido socialista aparecía formado en parte por comunistas o por no comunistas, que no tenían confianza en una función autónoma del socialismo italiano y que, como los comunistas, sufrían la influencia estalinista. El pacto de unidad de acción firmado entre comunistas y socialistas expresaba este estado de cosas y le daba una consagración formal.

Ya durante la otra posguerra el éxito del partido católico que se llamaba entonces partido popular italiano había sido considerable, ello debido a la tendencia, todavía vacilante aunque ya evidente, de muchas fuerzas no socialistas, ni siquiera católicas, de buscar protección bajo la sombra del catolicismo. En aquel entonces esa tendencia había encontrado un límite en la resistencia de las fuerzas laicas y en la incertidumbre y contradicciones del mismo partido popular, en el seno del cual el clericalismo moderado de la época de Giolitti coexistía con la izquierda católica tan acentuada como para merecer el nombre de bolchevismo. De esta manera el gran terror hacia el socialismo no había podido ser explotado por el partido popular y había ayudado en modo sustancial al fascismo.

Pero la situación, entonces, parecía muy diferente. A despecho de la prudencia y de la diplomacia de los seguidores de Stalin que dirigían el partido comunista, a pesar de su profesión de fe democrática y de no violencia (y superado el primer periodo de sanguinarias represiones, pareció que la violencia era menos inquietante que en la primera

posguerra), el país tuvo la sensación de encontrarse en el borde de un abismo.

En la primera posguerra, grandes esperanzas se habían puesto en la monarquía, a la que muchos italianos se sentían ligados profundamente por tradición patriótica. En esta posguerra de derrota en Italia sólo la iglesia católica, institución religiosa con estructura política, era capaz de enfrentar al comunismo sobre el plano de la fe, de la propaganda, de los medios, de las *élites* y de las fuerzas sindicales.

La tradición italiana laica había recibido un golpe muy grave durante los años del fascismo y al menos por el momento no representaba una fuerza decisiva. El nuevo partido católico, la democracia cristiana, bajo la dirección inteligente de Alcide De Gasperi, asumía el aspecto más laico posible y se presentaba como un nuevo "giolittismo" coloreado de catolicismo, casi como un liberalismo católico. Entonces no puede sorprender el hecho que en las elecciones para el constituyente en 1946 la democracia cristiana conquistara el primer lugar con 207 representantes contra 107 de los socialistas y 104 de los comunistas. Desde aquel momento la democracia cristiana estuvo en condición de escoger a sus aliados en el ajedrez político y de condicionar toda la vida política italiana.

Así surgían las bases de un orden político que fue llamado el "bipartidismo imperfecto" y que tal vez fuera mejor definirlo como tácito condominio entre dos partidos privilegiados, no sólo por la posibilidad en la que se encontraron, desde el primer momento, de fundar sólidas posiciones de poder y de subgobierno (central o al menos local), sobre las cuales pudieran anclar de manera estable sus proyectos electorales; sino por la posibilidad, únicamente a ellos permitida, de substraerse —al menos hasta cierto punto— a la lógica fatal del proporcionalismo que, después de haber demolido al Estado en favor de los partidos, tiende a paralizar y escindir a los mismos partidos. Al desplazar todo el poder de la esfera del Estado hacia la esfera de los partidos, la lucha política llega a ser enorme y, en consecuencia peligrosa, no sólo para los diferentes partidos y aun entre ellos, sino para las competencias electorales internas entre los partidos, la cual se lleva a cabo sobre la tierra de nadie, carente de estructuras jurídicas y diques, en un retorno a la ley de la selva.

En ausencia de garantías de democracia, o sólo de legalidad interna de los partidos y de una ley electoral que represente a los partidos menores, que no propicia la escisión, la lucha política otorga mientras tanto a los aparatos de los partidos una fuerza ilegítima y antidemocrática notablemente arrolladora que mina la unidad y tiende a destruir la

coherencia. El resultado natural de la lucha política en tales condiciones es la victoria totalitaria del partido que logra evitar la escisión mediante una sólida, explícita y programática jerarquía y con un control político-ideológico que viene de arriba. Planteado el problema en estos términos, la victoria hubiera podido pertenecer al partido comunista como lo comprendieron o intuyeron vagamente, con satisfacción o con espanto, muchos italianos en el primer tiempo de la liberación. Pero los miembros comunistas comprendieron —y lo comprendieron antes que los otros— que la pertenencia de Italia a la esfera política del occidente no permitía una conquista inmediata y violenta del poder sino que imponía una gradual conquista legalista y "democrática", a través de la deformación y la parálisis de las estructuras demoliberales hasta el colapso mismo del Estado. Sólo que este desarrollo fue demasiado lento y mientras tanto cambió la situación internacional, se apagó la guerra fría, y se perdió en la práctica del gobierno y del subgobierno local la coherencia ideológica y el ímpetu revolucionario de los comunistas; en tanto que el "milagro económico", es decir, la incorporación victoriosa de la economía italiana en el impetuoso neocapitalismo occidental, corroía las bases sociológicas de la acción comunista. Desde el principio se había formado contra los comunistas, frenando el ímpetu, con una jerarquía más sólida, más experimentada y coherente que la de ellos: la jerarquía católica, capaz de suplir con notable eficacia la dirigencia del aparato del partido católico y mantenerlo unido, a pesar de sus profundas contradicciones internas —ideológicas, morales y sociológicas— y no obstante su carácter casi federal y, al menos en este sentido, menos autoritario que el partido comunista, y más abierto a debates y expuesto a laceraciones. La victoria "degasperiana" de 18 de abril estaba destinada a cristalizar, en cierta medida, en una situación de equilibrio relativo, de compromiso disfrazado, de conocimiento sustancial entre dos adversarios privilegiados. Si uno de los partidos no podía, por las circunstancias internas y externas, llegar al gobierno nacional, debía contentarse con obtener algunas importantísimas posiciones de gobierno y subgobierno local, mientras, el otro dominaba el gobierno y el subgobierno nacional, aparte del local, protegido contra la escisión por el control de la jerarquía católica; sin embargo, con el paso del tiempo, se hacía más incapaz por su formación contradictoria y por su falta de autonomía política frente a la jerarquía católica (y esto era el revés de la medalla); era incapaz para generar un *leadership* parlamentario y nacional eficaz en un país que a pesar de la disgregación de los partidos laicos "resurgimentales", la tradición "re-

surgimental" permanecía fortísima, más bien en la perspectiva de la historia se veía siempre más claramente victoriosa.[2]

De esta manera, un fundamental interés "conservador", producto inevitable de posiciones análogas de prestigio, terminaba por juntar, en cierta medida, en una solidaridad antidemocrática, a los dos grandes protagonistas de la lucha política. Entre otras cosas, el fantasma del comunismo mantenía ligadas muchas fuerzas laicas a los democristianos y les permitía obtener un apoyo más seguro de la misma jerarquía católica. Por esta ventaja se hacían pagar los comunistas con amplias tolerancias y favores disimulados. Así se explica el inmovilismo, de sustancial matiz reaccionario, evidente en todo el primer veintenio republicano, y también la falta de cualquier dialéctica genuina entre los antagonistas-protagonistas. Sólo hasta finales del veintenio, una situación patológica tan absurda debía crear hacia el interior mismo de los dos grandes partidos situaciones verdaderamente críticas, preludio de nuevas formaciones políticas y tal vez electorales, y probablemente de una crisis general del régimen: del régimen de hecho y no necesariamente del régimen de democracia "garantista" prometido por la constitución escrita.

Los primeros gobiernos italianos, después de la caída del fascismo, a partir del ministerio Bonomi, se habían fundado sobre la presunción de una igualdad entre los partidos que habían colaborado en el seno del comité de liberación nacional; es decir, como sabemos: el partido comunista, el partido socialista, la democracia cristiana, la democracia del trabajo, el partido liberal y el partido de acción, Los republicanos "históricos" habían preferido no participar en el gobierno y aislarse en una oposición rígida contra la monarquía; comportamiento que parecía vano a los ojos de una mitad de italianos ya decididos a acabar con la monarquía y que, por el contrario, parecía inadmisible a los ojos de la otra mitad de italianos, todavía fieles al principio monárquico.

La democracia del trabajo, con vagas tendencias laboristas aunque muy moderadas, reclutaba su escasa clientela en el sur y debía muy pronto dar señales de su inconsistencia.

El partido de acción con Ferruccio Parri, había tenido la presidencia del consejo. Pero, a pesar del alto nivel de sus jefes, se había hecho muy impopular a causa de su moralismo inquisitorio, que asumía mayor importancia frente a la moderación, al menos aparente, de los comunistas. Para los comunistas el problema moral palidecía frente a las

exigencias tácitas y organizativas; se manifestaban dispuestos a las indulgencias más inesperadas sobre todo frente a quien aceptaba su protección.

Por otra parte, esta actitud no fue una particularidad de los comunistas; otros partidos los imitaron sirviéndose de la fuerza protectora de que disponían, como de un instrumento de chantaje y proselitismo. Así, la purga, la hemos visto, fue un triste aspecto de la lucha política y golpeó con rudeza a quienes no se habían protegido a tiempo bajo las alas del partido y sobre todo en los partidos masivos. Ya se perfilaba un aspecto importante de la competencia interpartidista en la nueva experiencia liberal: los privilegios del subgobierno utilizados por los grandes partidos.

El partido de acción no sólo se había hecho impopular sino que había revelado también su falta de unidad, desgarrado como estaba entre tendencias inclinadas a un liberalismo reformador y tendencias inclinadas a un socialismo más o menos acentuado.

Luego de la caída del ministerio de coalición de Ferrucio Parri, provocada por los liberales, se apagó la buena estrella del partido de acción y el centro de gravedad del diálogo político apareció definitivamente colocado entre los democratacristianos por una parte y los socialcomunistas por la otra. Los liberales se habían alarmado por la inercia del gobierno Parri frente a las agitaciones extremistas; amplias zonas de la vida italiana habían caído bajo el control apenas disimulado del terrorismo ideológico comunista, sobre todo en Emilia y en la Toscana, en donde los comunistas gracias a su dominio sobre órganos sindicales y oficinas de colocación, ejercían sanciones económicas irrevocables contra cualquiera que no aceptara su ley con el entusiasmo necesario. Las condiciones del orden público resultaban extremadamente precarias; la reorganización de los servicios de seguridad pública con el gobierno de Parri no habían progresado mucho; la ausencia de desórdenes graves se debía más a la situación internacional y a la táctica sapiente de Togliatti que a la eficacia de la política gubernamental.

Después de las elecciones para la asamblea constituyente, el presidente De Gasperi había formado su segundo ministerio sobre la base de una renovada coalición con los comunistas, los socialistas y los republicanos (julio de 1946). Esta solución hubiera podido significar un giro decisivo en la vida política italiana, realizando el antiguo sueño "giolittiano" de insertar a todos los nuevos partidos de masa en las

instituciones liberales; pero hubiera sido necesario que todos los partidos acordaran emplear únicamente métodos liberales y dieran prueba de una segura lealtad respecto a las instituciones. Mientras duró el acuerdo aparente entre Stalin y los occidentales, algunos podían creer que tales condiciones se realizarían; pero, con la victoria sobre Hitler esa alianza se había agotado. El inicio de la guerra fría entre occidentales y soviéticos provocó inmediatamente una situación de guerra civil oculta entre los italianos fieles a las libertades occidentales y aquellos fascinados por la dictadura soviética. En tales condiciones la colaboración gubernativa con los socialcomunistas perdía algún sentido y suscitaba graves sospechas muy justificadas. Continuando con su equivocada profesión de fe democrática, los comunistas arrastraban en su estela a los socialistas y, mientras, aprovechaban su presencia en el gobierno para infiltrarse en todos los órganos esenciales del Estado incluso en el ejército y la policía; atacaban desde fuera al gobierno del que formaban parte provocando agitaciones y desórdenes que dañaban la reconstrucción económica; además, se oponían violentamente a la leal colaboración con Estados Unidos, que no sólo era la condición preliminar para la reconstrucción económica sino que constituía la única garantía posible contra los peligros de la guerra civil.

Todos estos problemas estaban presentes en el espíritu de De Gasperi, como aparece claramente en su importante discurso ante la asamblea constituyente. Pero sólo en mayo de 1947 De Gasperi tomó la grave y peligrosa decisión de excluir a los socialistas y a los comunistas y constituir un nuevo gobierno completamente demócrata cristiano con la participación individual de Luigi Einaudi como ministro del presupuesto y vicepresidente, del honorable Grassi como guardasellos y del honorable Sforza en relaciones exteriores. Así, se diseñaba la coalición de centro, fórmula a la que De Gasperi debía siempre mantenerse fiel y que tenía el mérito de legitimar moralmente la confluencia de vastas fuerzas laicas y "resurgimentales" bajo el *leadership* católico. Más tarde, el gabinete amplió sus bases aunque permaneciendo siempre en el mismo campo político: liberales, republicanos y cuando fue posible después de la escisión del partido socialista, los socialdemócratas.

La escisión socialdemócrata inspirada por Saragat provocó, en oposición al conformismo estalinista de Nenni, la formación de un partido socialista sinceramente democrático-liberal, al menos en sus intenciones y en sus métodos y netamente dirigido hacia Occidente; instrumento precioso del que De Gasperi midió toda la importancia aunque la contribución socialdemócrata parecía modesta sobre el plano de los resultados electorales. La organización del nuevo partido en el país era

frágil, sin lugar a dudas, y su éxito limitado, pero no tanto como para descuidarlo ya que, en cambio, su prestigio era grande, sobre todo en sus orígenes cuando aún no se habían manifestado algunas dudas dañinas en su orientación política.

De Gasperi, cubriéndose hacia la derecha con la alianza liberal, y hacia la izquierda, con la alianza socialdemócrata, podía conducir con una relativa tranquilidad su obra de reconstrucción. La fórmula de la coalición de centro subrayaba el carácter laico del gobierno y desarmaba de esta manera la residual desconfianza del anticlericalismo "resurgimental". Al mismo tiempo, esta fórmula permitía a De Gasperi equilibrar y conciliar muchas diferencias en el seno de su mismo partido en el que existía contradicción entre el espíritu clerical conservador y el espíritu democrático cristiano; contradicción que tenía sus raíces profundas en el proceso histórico de formación del catolicismo político italiano de principios de siglo. La lucha por las elecciones de 18 de abril de 1948 fue emprendida, según la fórmula De Gasperi, en el nombre de la solidaridad de todos los partidos constitucionales. La democracia cristiana resultó triunfadora al conquistar la mayoría absoluta.[3] El país había respondido al llamado y se estabilizaba de esta forma el sistema político creado por De Gasperi, a la vez que reforzaba el prestigio del jefe político frente a las facciones de su partido y frente a los partidos aliados. El país, concediendo a la democracia cristiana la mayoría absoluta, había eludido las negativas consecuencias del sistema proporcional. El país había instaurado un sistema mayoritario y en la realidad había designado al jefe del gobierno, como sucede regularmente en Inglaterra, gracias al distrito uninominal de mayoría relativa, que simplifica y regulariza el juego de los partidos.[4] Un período relativamente feliz se abría así en la vida italiana. Finalmente los italianos tenían, acudiendo a las urnas, el gobierno que habían querido y no un gobierno surgido de lo imprevisto y que resultaba de los acuerdos y las guerras entre facciones, según la regla de los regímenes fundados sobre el proporcionalismo. De Gasperi mantenía así colaboración con los socialdemócratas, con los republicanos y con los liberales.

El jefe del gobierno estaba consciente de la fragilidad del equilibrio fundado únicamente sobre su prestigio personal y sobre una respuesta excepcional del electorado, contraria a la naturaleza del sistema proporcional, que tiende a impedir la existencia de gobiernos mayoritarios. Las rivalidades internas de la democracia cristiana creaban siempre nuevos

motivos de inquietud; también los pequeños partidos aliados expresaban incertidumbre y desacuerdo. Se puede decir que al interior de cada partido satélite se creaba un conflicto entre aquellos que creían en la excelencia de la fórmula de gobierno centrista y aquellos que toleraban mal la colaboración desigual con la democracia cristiana, imaginando que habrían podido obtener mayores ventajas electorales en la oposición. Además, si también los monárquicos, los neofascistas, y los "cualesquiera", constituían fuerzas limitadas e inestables, con frecuencia su oposición se sumaba a la de los socialcomunistas. De Gasperi sabía que con las nuevas elecciones difícilmente podría renovar la mayoría lograda el 18 de abril.[5]

Sin embargo, con el proporcional era necesaria *al menos* aquella mayoría para permitir la sobrevivencia del sistema. Si el prestigio del *leader* se atenuaba y al mismo tiempo el número de las "sillas" parlamentarias de su partido y de los partidos aliados disminuía, un futuro incierto se perfilaba y la lógica destructora propia del proporcionalismo habría recuperado su vigencia.

Parece que De Gasperi no era contrario a la reforma de la ley electoral en lo que se refiere al distrito uninominal mayoritario; pero la fuerte resistencia de una parte de la democracia cristiana y todavía más de los partidos aliados, lo llevaron hacia otra solución. El distrito uninominal de un turno constituía una amenaza particular para los pequeños partidos y, por otra parte, lo ponía en peligro de propiciar el control autoritario de las directivas de los partidos sobre los grupos parlamentarios. Pareció más oportuno, para los jerarcas de los partidos, proponer una reforma electoral que sin renunciar al distrito plurinominal consolidara la base electoral de la alianza de los cuatro partidos de centro. Se quería atribuir a la coalición de partidos (emparentados) que obtuvieron la mayoría absoluta un número de "sillas" ligeramente superior de aquel que hubiera resultado de la relación proporcional de los sufragios.

La oposición socialcomunista fue esta vez de una violencia inaudita y encontró un cierto eco en el país. La introducción del distrito uninominal mayoritario hubiera sido una reforma mucho más osada, pero, tal vez, no hubiera ofrecido la oportunidad a la propaganda adversaria como la ofreció el carácter manifiestamente artificioso del premio de mayoría. La democracia cristiana pasó con honor la prueba del 7 de junio de 1953, pero no, ciertamente, de manera tan contundente, con once millones de votos en lugar de los doce millones obtenidos en 1948. El partido republicano pasó de un millón a cuatrocientos mil votos, el partido liberal de un millón a ochocientos mil y el partido socialde-

mócrata perdió seiscientos mil votos. La mayoría absoluta de votos, a pesar de todo, tal vez había sido lograda por los partidos en coalición; pero el absurdo procedimiento de verificación de los votos cuestionados, y además, algunos titubeos inexplicables impidieron de cualquier modo obtener el premio de mayoría. En el campo de los partidos aliados, aquellos que habían titubeado en aceptar colaborar en el gobierno con De Gasperi, por el temor de pagar con pérdidas electorales, veían entonces verificarse sus previsiones. El contragolpe fue particularmente rudo en el seno del partido socialdemócrata. En consecuencia De Gasperi fue abandonado; la ley electoral mayoritaria fue revocada. Había terminado el milagro, gracias al cual, contra la lógica del proporcionalismo, Italia hubiera podido tener un gobierno mayoritario, presidido por un *leader* virtualmente designado por elección popular.

La ley electoral política entendida para conceder un premio a la coalición de partidos que obtuviese la mayoría, para acrecentar y estabilizar a la misma mayoría, conducía a una auténtica reforma de la constitución de hecho y tal vez también una reforma de la constitución escrita.

Bien se puede comprender cómo esa tentativa desencadenó la extrema oposición de los comunistas y de los socialistas que veían amenazado el equilibrio y en cierta medida el condominio político del que habían gozado. Sobre el plano técnico, esa ley, aunque menos drástica y ciertamente preparada con ánimo diferente, presentaba analogías al menos formales con la ley Acerbo, y ofrecía "el flanco" de los mismos puntos críticos. Si aquella ley hubiera funcionado, el bloque gubernativo hubiera podido obtener con facilidad una mayoría tal como para permitirle también enmendar la constitución. Pero la duda es si la enmienda hubiera sido para bien, no obstante el propósito honesto. La condición de lucha áspera interna, y casi de encubierta guerra civil, ligada al conflicto internacional Oriente-Occidente, había inducido al gobierno De Gasperi a adoptar un liberalismo paternalista de viejo estilo, contrario a toda garantía jurídica concreta, considerada por el gobierno como obstáculo para su acción. La persistencia del texto único fascista de seguridad pública y de la ley comunal y provincial, la inmutada competencia de los tribunales militares, la dureza del código penal fascista y la ausencia de garantías del código de procedimientos penales, más bien del procedimiento penal inquisitorio y policiaco, el retraso en la actuación de la corte constitucional y del consejo superior de la magistratura, bastaban para no hablar de otra cosa y poner en evidencia el carácter espurio del liberalismo gubernativo.[6] La rudeza de la separación comunista había causado, pero no justificado, en verdad, la ac-

titud del gobierno. En definitiva sobre el plano de las instituciones las cosas valen por lo que son más que por su intención y su justificación psicológica. Sin lugar a dudas, el funcionamiento de la ley mayoritaria —de aquella infeliz ley mayoritaria— cuando todavía el sistema garantista era del todo inaplicable, hubiera exasperado en modo definitivo a los comunistas y a los socialistas, y empujado, a su vez, con toda probabilidad al gobierno, contra su voluntad, hacia una política más acentuada de inaplicabilidad de la constitución, hacia una política siempre más paternalista y policiaca de la que era difícil prever el final. El artificio electoral no podía hacer valer y acrecentar la fuerza efectiva del gobierno y darle aquella espontánea mayoría que constituye el fundamento necesario de un sistema parlamentario y no seudoparlamentario. No podía bastar resolver sobre el plano de las instituciones (y no sólo sobre el plano de un *leadership* personal) el antiguo problema del parlamentarismo italiano.

Como sabemos, es enorme la diferencia entre la dinámica del distrito uninominal mayoritario de tipo inglés (que crea una mayoría parlamentaria efectiva y espontánea, *y al mismo tiempo una oposición parlamentaria coherente y sólida)* y los artificiales premios de mayoría dirigidos a deformar, más bien a forzar, la deteriorada dinámica del distrito uninominal y del sistema proporcional, pero sin poderla modificar internamente e impedir que sea menos débil y disgregada la oposición parlamentaria.

Por grandes que fueran los méritos de De Gasperi y de su experimento político, tantos años de gobierno gastados sin haber reconstruido verdaderamente el Estado, constituían un *handicap* ya insuperable y un error. El régimen "degasperiano" había reconstruido el aporato y en cierta medida, el aspecto externo del Estado, pero de hecho había descuidado los problemas —que parecían con frecuencia muy abstractos y artificiales a los políticos prácticos y que, en cambio, se manifestaban inexorables y decisivos a largo plazo— de consistencia dinámica y moralidad de los poderes constitucionales. La batalla contra la separación comunista hubiera podido ser ganada verdaderamente sólo con la rápida construcción de un Estado vigoroso, en el que una efectiva dinámica liberal y una transparente moralidad del juego de los poderes aferrara en su engranaje a todas las fuerzas políticas y a todas se les diera garantías, quitándole lo dramático a la lucha política y reduciéndola a los límites de una segura convivencia civil. La concentración de todo el poder en el gobierno-parlamento, la inexistencia del tercer poder (y en consecuencia la falta de un control de la constitucionalidad y de una independencia efectiva de la justicia ordinaria, agravada por la

deseada e intencional disminución o semiparálisis de la contaduría general del Estado y de la justicia administrativa) continuaba proyectando sobre la vida italiana la sombra de una virtual dictadura, en la que la sobreviviente ley de seguridad pública podía ser el símbolo. Una dictadura liberal y benévola mientras durara el milagro personal del régimen "degasperiano"; pero siempre una virtual dictadura, es decir, una incontrolada concentración del poder, una ausencia de garantías, una amenaza para los mismos hombres del gobierno obligados a aferrarse a las posiciones de poder como garantías afectivas, amenazadora para la oposición si ciertos equilibrios se rompieran y la atmósfera política se hubiera exacerbado más todavía. Una dictadura de la que existían herederos peligrosos, ávidos y desordenados, en los aparatos partidocráticos. Las consultas electorales no habían sido jamás realizadas dentro de su significado liberal de competencias, debido a la orientación política de la mayoría y la selección de los gobernantes dentro de un régimen de libertad organizada. Habían quedado como consultas en pro o en contra del régimen en funciones, eran luchas entre oligarquías por lograr el poder total. El ejercicio efectivo de la soberanía no había sido restituido al Estado, ni asegurada la libertad moral del parlamento y del gobierno, ni conducidos los partidos sólo hacia aquellas funciones que les corresponden en un régimen conjuntamente libre y coherente.

Desde el momento de la caída de De Gasperi la inestabilidad y la ineficacia del gobierno vuelven a emerger en la vida italiana; como ya lo habían hecho en el triste periodo posterior a la Primera Guerra Mundial, cuando la democracia liberal paralizada abdicaba ante el fascismo o, para decirlo mejor, evocaba al fascismo. A partir de aquel momento se suceden gobiernos que eran más o menos de coalición, que no se apoyan sobre una base definida y segura, ni son dirigidos ya por un *leader* designado por la nación entera, sino que son penosamente construidos mediante transacciones y compraventas entre partidos y fracciones de partidos, y entre aparatos y fracciones de aparatos.[7] La complejidad del juego político llega a ser tal que no solamente la mayoría del país asiste desorientada y pasiva, como si concurriera a una representación teatral en lengua extranjera, sino que los mismos políticos profesionales ven constantemente desilusionados sus mismos proyectos.

Una última tentativa de reacción ante este estado de cosas fue el gobierno de centro izquierda de Fanfani. Después de las dimisiones de De Gasperi se habían realizado una serie de experimentos sin importancia. Entre los más afortunados, aunque ineficaces, estuvieron los

ministerios de Scelba y Segni que buscaron de alguna manera seguir las huellas de De Gasperi. Pero eso que no logró De Gasperi no podían lograrlo sus seguidores, ya que los jefes de los gobiernos democristianos encontraban las más grandes dificultades en el seno de su mismo partido. Después de que Fanfani, convertido en secretario político de la democracia cristiana, se había dedicado a reforzar y jerarquizar el aparato del partido, había llegado a ser muy difícil para cualquier jefe de gobierno democrático que no fuese Fanfani gozar en el partido de una autoridad efectiva. Cuando Fanfani tuvo la ilusión de que el aparato del partido estuvo suficientemente sólido, le pareció el momento propicio para realizar su experiencia de gobierno. A pesar de contar sólo con una mayoría incierta y riesgosa, creyó poder gobernar con autoridad gracias al riguroso control que como secretario del partido creía haber impuesto al grupo parlamentario. Con la fórmula elástica de un *leadership* —fundado sobre una autoridad personal espontánea, enraizado en el país y consagrado por un voto mayoritario del país mismo, como en el mejor tiempo de De Gasperi— Fanfani buscaba sustituir la fórmula rígida y coercitiva del gobierno de partido. El eje del poder efectivo debía pasar ya exclusivamente a través del partido y de su secretaría. Fanfani en esta tentativa encontró sólo un aliado y muy débil: la socialdemocracia. El gobierno se declaró de centro-izquierda y propuso un vasto programa de trabajo que perturbó o se arriesgó a perturbar los intereses de la derecha económica. Una parte importante de la democracia cristiana estaba (y está todavía) muy cerca de la derecha económica, más bien que de la democracia social. Además, muchos notables de la época de De Gasperi irritados por la autoridad que Fanfani pretendía ejercer sobre ellos, los inclinaba a compartir el disgusto de la derecha económica. Así, Fanfani rápidamente constató que su empresa era más difícil de lo que había previsto. Una actividad de gobierno fundada sobre la sola base de la jerarquía del partido supone la posibilidad de agotar hasta los últimos recursos lógicos del sistema. La transferencia del poder efectivo de los órganos del Estado a las secretarías del partido es una conveniencia inventada por los bolcheviques e imitada por los regímenes fascistas. Esta solución tiene como instrumento la coerción y como límite el terror. De hecho ha podido ser utilizada con eficacia en todos los casos en los que se quería y se podía ir hasta el fondo. Pero en el caso de Fanfani, no había ni aquella voluntad, ni en cualquier hipótesis existía esa posibilidad. La ambigua organización de las instituciones constitucionales italianas creaba, además, límites insuperables. Indudablemente al exigir la publicidad del voto sobre la moción de confianza, la constitución

daba a las secretarías de partido una posibilidad de control, provista de una temible sanción gracias al monopolio de la formación de listas electorales. Sin embargo el voto secreto permanecía, en parte, en el procedimiento legisaltivo y, además, en la elección del jefe de Estado, de los jueces de la corte constitucional y de los miembros del consejo superior de la magistratura, en la cuota elegida por el parlamento; de esta manera, una parte importante de los poderes del parlamento escapaba al control directo de las secretarías del partido, o al menos podía escapar hasta que no se establecieran otros procedimientos extraordinarios de control, para hacer más válidos los insuficientes instrumentos legales.

Gracias a esta dinámica singular, como hemos visto, la misma elección del presidente de la república, bajo escrutinio secreto y mediante la confluencia de los votos de la oposición con los de los democristianos "frondistas", había llevado hacia la suprema magistratura a un candidato democristiano que no era, sin embargo, el de la democracia cristiana: y éste era Gronchi.

Cuando Fanfani emprendió con dinamismo su gobierno, logró obtener una débil mayoría mientras las votaciones se dieron mediante lista personal para las mociones de confianza; pero vio obstaculizados sus mejores proyectos cuando tuvo que enfrentar el voto secreto. Así nació un desacuerdo que acabó por destruir la unidad del mismo gabinete y provocó su caída.

Bajo este perfil (y bajo muchos otros) se vio entonces cómo desde el inicio de la actual experiencia democrática italiana había sido un grave y peligroso error de los partidos, sobre todo del partido democrático cristiano, el esforzarse por combatir al partido comunista imitando sus métodos y su organización. Esto significaba pretender luchar contra un partido que constituía un verdadero Estado dentro del Estado, oponiéndole otros Estados dentro del Estado. Sin lugar a dudas la posibilidad de controlar a los grupos parlamentarios a través del voto público y a través del monopolio de la formación de las listas electorales constituía para todos los aparatos una gran tentación. Pero en el partido democrático cristiano y en los otros partidos también llamados democráticos el control difícilmente podía lograr una eficacia comparable a la que obtenía el partido comunista. Sobre este terreno —y no sólo sobre éste— la competencia no era con armas iguales y se resolvía con todas las ventajas para los comunistas.

En realidad la fuerza del partido comunista en Italia no provenía en parte del fanatismo de sus fundadores, y menos todavía, de su poder de atracción sobre la opinión pública. Más bien se fundaba, en

máxima parte, sobre un tipo particular de organización prestigiada, eficaz e intimidatoria que, sin embargo, hubiera podido ser gradualmente inutilizada por una legislación y por una política que hubiera impedido, parcialmente y sin discriminación, a todos los partidos comportarse precisamente como Estados dentro del Estado.

Para hacer frente a ese peligro, algunos propusieron regresar al distrito uninominal de un turno; imponer la publicación de las finanzas de los partidos; enfrentar los problemas de la legislación sindical y de la reglamentación del derecho de huelga, previstos por la constitución; imponer a todos los partidos un régimen uniforme interno de legalidad democrática; en fin, imitar la legislación norteamericana sobre las elecciones primarias directas. Pero la sed de poder de las secretarías de los partidos hizo imposible cualquier progreso en esas direcciones, manteniendo una situación de desequilibrio que se resolvía en gran parte con ventaja para el partido comunista, y en menor medida, también con ventaja para el partido socialista.

Por otra parte, el dominio de las secretarías de los partidos pesaba gravemente sobre la vida política italiana y constituía la causa principal de la declinación progresiva de la calidad del personal político, reclutado siempre según criterios de selección tan obvios como rigurosos, pero con ello se logró eliminar cada vez más de la política militante a hombres valiosos provenientes de todas las actividades productivas, técnicas, científicas, artísticas del país, y de quitar, en consecuencia, a las instituciones, cualquier representatividad real.[8]

El reino oligárquico de las secretarías de los partidos y de las centrales sindicales que gobernaba a los grandes partidos, en forma casi total en el campo comunista y socialista, y evidentemente en el campo democristiano, existía también, con diferente intensidad, en los partidos menores. Desde la liberación, el diálogo político en Italia había tenido lugar y tiene lugar, con pocas excepciones, siempre entre las mismas personas, y esta imposibilidad de renovación de las *élites* políticas constituye una de las más graves debilidades del régimen italiano. Después del fracaso de la tentativa de Fanfani, el partido político menos concentrado y monolítico pareció, por otra parte, precisamente la democracia cristiana que todavía lograba mantener su cohesión gracias al aglutinante jerárquico de la iglesia católica y de sus dependencias capilares; y que, disponiendo del fuerte apoyo de la iglesia y de todas sus organizaciones político-religiosas, podía todavía oponerse con cierto éxito a la organización piramidal y jerárquica de los comunistas.

Estas referencias someras sobre la vida y la estructura de los partidos nuevos en Italia, eran necesarias para hacer más comprensible el pro-

blema, bastante complejo, de la evolución de los institutos constitucionales. Si el sistema de poderes creado por la constitución escrita hubiera sido un puro y simple régimen de asamblea controlado por las secretarías de los partidos, el pronóstico hubiera sido seguramente equivocado. La gran eficacia del aparato comunista, su estructura jerárquizada, rígida y secreta, la perfecta docilidad de su grupo parlamentario, los estrechos vínculos sindicales de que dispone, hubieran bastado para hacer muy frágil y lograr en forma rápida el debilitamiento de todo el sistema constitucional. Pero sabemos que la constitución italiana escrita no se resumía ni se agotaba en la partidocracia; y, por otra parte, la situación de los partidos —con sus reflejos constitucionales— difería profundamente de aquella de la otra posguerra. La democracia cristiana aunque no detentaba ya la mayoría absoluta, ni podía procurarse una mayoría satisfactoria aunque ficticia con la ayuda de aliados menores, con partidos satélites, constituía sin embargo una gran fuerza política con amplia experiencia de gobierno y grandes recursos de subgobierno. Todo la obligaba a buscar un aliado válido, a costa de sacrificar en parte su monopolio político y su casi exclusivo usufructo del subgobierno central, para renovar un gobierno de coalición fundado sobre un convenio interpartidista capaz de ser honrado por los contratantes.

Los acontecimientos internacionales favorecían esta posibilidad. La desaparición de Stalin y la crisis ideológica y política del comunismo mundial habían desorientado el comunismo italiano y debilitado la fidelidad de su aliado socialista, cansado de una abstinencia de poder, larga y estéril. Más allá de todos los disfraces ideológicos, necesarios tal vez para remolcar la parte más infantil del electorado socialista, aunque peligrosa por la alarma e inevitablemente creada en gran parte por el país, era la sustancia de la gran operación política promovida por Moro: era un renovado experimento de transformismo, adecuado a las nuevas estructuras políticas y a las nuevas técnicas del poder. De esta manera el inmediato peligro de una desintegración del sistema político constitucional podía ser diferido, aunque ninguno de los problemas de fondo del orden constitucional parecía, con ello, resuelto o próximo a resolverse.

Entre el 18 de abril de 1948 y el 7 de junio de 1953 el sistema constitucional de hecho en Italia se había acercado singularmente (no por imitación sino por la evolución espontánea de la situación) al sistema de gabinete inglés. El gobierno dependía de la confianza del parlamento, y éste era más o menos controlado por las directivas de los partidos: pero la autoridad de De Gasperi sobre el partido que deten-

taba la mayoría absoluta en la cámara y la mayoría casi absoluta en el senado, condicionaba y en parte invertía la relación. El jefe de gobierno en sustancia —como lo hemos visto—, precisamente como jefe del gobierno, afirmaba su autoridad sobre el partido. Si bien en asuntos de menor importancia los inconvenientes de la partidocracia parecían ya evidentes, en las directivas fundamentales del partido no lo eran. En la persona de De Gasperi, el ejecutivo había encontrado un centro de gravedad estabilizador y una barrera, con frecuencia, eficaz contra la tiranía y la irresponsabilidad partidista; la mayoría parlamentaria había encontrado su *leader* natural. El partido era movilizado en beneficio de la acción de gobierno, ya que el gobierno no sufría la dominación del partido. La confusión de poderes era más ventajosa para el gobierno que para el parlamento. El poder del gobierno era inmenso en la realidad, y aun faltando un tercer poder válido (el judicial), también hubiera podido constituir un grave peligro, si hubiera sido diferente la naturaleza de las fuerzas sobre las que se apoyaba y el carácter del hombre y de los hombres en los que se personificaba.

Estos rápidos esbozos explican cómo toda aquella parte de la constitución escrita en la que se refleja un sistema "garantista-federalista-presidencial" quedó sin aplicación y cómo, en consecuencia, se atenuó el contenido liberal de la constitución. La caída del corrector "degasperiano" señalaba un momento crítico.[9]

Se podía pensar que la historia había decidido al escoger definitivamente entre dos contradictorios sistemas perfilados en la constitución escrita. Tal vez ya la nueva constitución italiana hubiera sido una constitución más o menos parlamentaria, más o menos asambleísta, más o menos partidocrática. Demasiado cercana una verdadera constitución parlamentaria, mientras duraba la mayoría "degasperiana"; pero condenada a retornar a ser asambleísta o seudoparlamentaria, en cuanto aquella mayoría espontánea se hubiera disuelto y el primer ministro se hubiera encontrado nuevamente, como en la Italia prefascista, frente al arduo problema de la formación artificial de una mayoría, con métodos nuevos y adecuados a las nuevas estructuras partidistas.

Así se explica también la fisonomía asumida inicialmente por la presidencia de la república que se había venido adecuando a un régimen parlamentario, pero no de manera completa y no sin algunas fricciones. A este propósito es muy significativa la discordia que se delineó en los tiempos de Einaudi y de De Gasperi con motivo del nombramiento de los senadores vitalicios y de la ley que debía reglamentar el nombramiento, por parte del jefe de Estado, de cinco jueces constitucionales. La tentativa —no lograda— de interpretar la constitución escrita

dando en tales nombramientos una influencia prevaleciente al gobierno, es decir, al parlamentarismo partidocrático, tendía a neutralizar desde el principio, aquello que se sentía instintivamente como una grave amenaza contra la constitución de hecho; amenaza que se anidaba precisamente en la constitución escrita: el control de la constitucionalidad.

Y, por otra parte, la poca aceptación que tuvo la futura corte constitucional por parte de las fuerzas partidistas dominantes aparece muy clara en la tentativa de obstaculizar —o de monopolizar— la formación, con una absurda mayoría calificada, exigida por la ley, para la elección de los cinco jueces de extracción parlamentaria, y peor aún con el constante obstruccionismo electoral; y, por último, en la iniciación de las actividades de la corte, con la tendencia a obtener de la misma corte casi una abdicación al proponer una tesis, según la cual su competencia se limitaría al juicio de constitucionalidad de las leyes emanadas después de la entrada en vigencia de la constitución; o con la tentativa de sumergir a la corte, en los juicios penales, con una mayoría de jueces agregados nombrados en su momento con mandato preciso,[10] o más tarde, con el propósito evidente de interrumpir su continuidad o disminuir su independencia y autoridad.[11]

Por otra parte es muy explicable, a través de la lógica interna de las instituciones, el impulso dado por el jefe de Estado al inicio de funciones de la corte, porque la presidencia de la república y la corte, como vimos, son en nuestra constitución escrita, junto con la autoridad judicial, los puntos principales de un sistema de división de poderes en contraposición con el sistema de la partidocracia parlamentaria, señalados también en la constitución escrita, y más bien, una realidad prevaleciente de la constitución de hecho del primer decenio republicano, corregida sólo provisional y aproximativamente por el régimen "degasperiano".

Esa constitución de hecho estaba enraizada en la realidad histórica, había brotado de la necesidad, había generado con sus aspectos aberrantes —sobre todo en el mejor periodo "degasperiano"— servicios positivos; había concedido al país postrado, desanimado, deshabituado al modo liberal de vivir y de pensar, tiempo para recuperarse y en cualquier modo de reeducarse, sin darse cuenta de algunos aspectos de la libertad, a través de los debates de prensa, la lucha política entre los partidos y dentro de los partidos y los procesos judiciales relativamente libres. Pero sus bases eran precarias y frágiles. Una disposición de ánimo excepcional del electorado, ligado a un estado de alarma internacional y a la naturaleza particular y prestigio individual de un hombre, *leader* global de su país y de su partido, como vimos, habían

constituido los presupuestos. Aquel hombre se había desgastado y el electorado había comenzado a ceder, confundido, ante la necesidad de novedades; esa necesidad de cosas nuevas que siempre anima la historia del hombre, y que tal vez es artífice de la libertad, tal vez de la esclavitud. Los excepcionales impulsos psicológicos de los que había brotado el voto el 18 de abril parecían agotados definitivamente.

El vencimiento del septenio presidencial contribuía a acentuar la crisis del sistema. El mismo parlamento, como sabemos, ya revelaba un doble rostro y eso se vio en ocasión de la elección presidencial: el rostro obligado de las votaciones por escrutinio secreto. Extraña paradoja, un mismo parlamento y en un mismo momento, conducido por la lógica de las instituciones expresaba dos rostros contradictorios e inconciliables de la constitución escrita; operaba como reunión de las serviles delegaciones de los partidos y operaba como soberano colegio político.

El nuevo jefe de Estado, colocado en el supremo encargo mediante un episodio confuso entre las jerarquías de los partidos, mostraba rápidamente querer reivindicar, al menos en parte, la posibilidad que la constitución escrita le confería a su responsabilidad, y de querer dar una solución diferente al problema que hemos visto, de la interpretación de su figura constitucional reivindicando en la realidad, con discursos públicos además de discretas intervenciones, positivos poderes de impulso. Y coherente con su comportamiento, mostraba querer solicitar la aplicación de todos los otros institutos previstos por la constitución escrita, es decir, de querer promover aquella "aplicación constitucional" de la que hacía tanto tiempo se hablaba, pero sólo se hablaba engañados por el confundido conocimiento de que eso en realidad significaba crear un sistema político diferente, y entre las dos alternativas propuestas por la ambivalencia de la constitución realizar una selección diversa de que la que ya había sido aplicada.

La entrada en funciones de la corte constitucional y luego de la afirmación por parte de la misma corte de su competencia para juzgar la legitimidad constitucional de las leyes precedentes a la constitución son etapas ulteriores de este reordenamiento constitucional. Está claro que todas las estructuras de la constitución de hecho, que permanecieron casi inmóviles por un decenio, se pusieron en movimiento. La fórmula partidocrática, una vez caído el sistema cuasi parlamentario "degasperiano", se exalta, pero ya no expresa por sí sola la realidad constitucional. Órganos que escapan al control directo de los aparatos

de los partidos, la presidencia y la corte, ejercen ya con prestigio y eficacia un poder concreto, positivo y negativo, expresando la soberanía del Estado no la soberanía de los partidos, solicitando la plena "aplicación constitucional", es decir, también el funcionamiento de otros órganos intrínsecamente estatales y no partidocráticos, y llevando sobre el plano de las estructuras estatales, y no sólo ya de los equilibrios interpartidistas, la garantía concreta de las libertades individuales, garantía que encuentra en la jurisprudencia de la corte un canal y un instrumento. Ya sea que tal jurisprudencia confiera, contra la vieja ley de seguridad pública y contra la ley de procedimientos penales, eficacia concreta a las declaraciones de los derechos; que influya sobre el equilibrio de los poderes para lograr ulteriormente la esfera de la voluntad asambleísta-partidocrática, o que, finalmente, demoliendo otras leyes inconstitucionales, viejas o nuevas, obligue al reacio poder legislativo a cierta realización.

El parlamento en 1958, mientras decaía la época "degasperiana", había aprobado aquella ley sobre el consejo superior de la magistratura que debería haber mantenido, como hemos visto, bajo el pleno control del guardasellos —y, en consecuencia, rel parlamento y de los aparatos de los partidos de mayoría— la justicia contra los empeños constitucionales. Fue paradójica, o tal vez significativa, la remisión comunista frente al contenido de esa ley, y al modo de su aprobación mediante un expedito voto de la cámara constituida en comisión deliberante. Se puede pensar que el instinto absolutista de los comunistas prevaleció —y no faltaron luego otros episodios análogos— sobre los temores que razonablemente podía despertar a un partido de oposición un atentado tal a la independencia del judicial.

La presencia de la corte permitía ahora golpear en parte aquella ley, con la sentencia de 1963, cambiándola de instrumento del poder asambleísta en instrumento, aunque imperfecto y viciado, de la defensa del tercer poder *contra* el poder asambleísta.

Magistratura juzgadora y magistratura requirente, liberadas en gran medida de cualquier dependencia sustancial respecto del ejecutivo y el parlamento (aunque no garantizadas del todo y todavía construidas sobre el viejo esquema jerárquico-corporativo) podían ahora ejercer su función de equilibrio constitucional. Así se aplicaba, en cierta medida y como lo habíamos visto en su momento, la profunda revolución anunciada por la corte, la creación del tercer poder y su implantación entre los otros poderes constitucionales.

A finales del periodo "degasperiano", con la ley del 5 de enero de 1957, había sido finalmente instituido, también, el consejo nacional de la

economía y del trabajo; órgano que la constitución escrita había ya confinado en un libro (por motivos referidos a propósito de la singularidad del bicamerismo italiano) y que la ley de aplicación disminuía más todavía: 1) acentuando la autoridad del gobierno en el nombramiento de los ochenta miembros; 2) excluyendo la función consultiva del consejo para los proyectos de ley constitucional y para los proyectos de ley relativos a los estados de previsión de la entrada y de los gastos del ministerio y sus gastos consumados; 3) reduciendo, con violación de la constitución, su poder de iniciativa legislativa y casi anulándolo, al subordinar el ejercicio de deliberación con mayorías calificadas, y excluyéndolo directamente para la elaboración de las leyes constitucionales, tributarias, del presupuesto, de delegación administrativa y de autorización para ratificar tratados internacionales. Así, este órgano, que hubiera podido rendir servicios esenciales al lado de las representaciones elegidas una orgánica representación de intereses y competencias específicas quedó confinado al modesto papel de una oficina de estudios. Los celos partidocráticos, que habían intentado paralizar al tercer poder, se oponían así a la apertura de cualquier canal que pudiera introducir, aunque con autoridad subordinada, nombres e intereses dentro del sistema de la representación sin el control integral de los aparatos. Pero las garantías precisas contenidas en la constitución en favor del tercer poder y la ambivalente estructura del jefe de Estado habían hecho posible, como se ha visto, por otros caminos, al menos una ruptura parcial de la barrera y el monopolio de los aparatos partidistas.

Es importante también la integración penal de la corte constitucional, aunque tardía e imperfecta, como se ha visto en su momento. Para bien o para mal, entre los cuarenta y cinco componentes de la lista requerida (ley de 11 de marzo de 1935) deben escogerse los dieciséis jueces adjuntos necesarios para el juicio penal contra el presidente de la república, contra el presidente del consejo o contra los ministros; con esto se preveía restablecer, al menos en parte, la garantía fundamental del juez "natural", es decir, del preconstituido. En cambio las normas reglamentarias aprobadas por la cámara para los procedimientos de acusación fueron redactadas en sentido contradictorio, en apariencia. Disipada así, al menos, cualquier preocupación respecto a la presidencia de la república, se trataba de hacer más arduo el desarrollo del procedimiento de acusación hasta la prórroga eventual de un ministro o de un exministro en la corte constitucional. Con esas normas un epílogo tal se hubiera logrado fácilmente en caso de conflicto entre las centrales partidistas de mayoría y el jefe de Estado. Empero, llega a ser muy improbable o casi imposible —como lo debían probar en manera

evidente los acontecimientos clamorosos de cualquier exministro— si la acusación se lleva contra quien a través de su encargo haya conquistado la confianza de tales centrales o en cualquier caso puede confiar en su solidaridad. Para que el juicio penal de la corte constitucional pueda ser promovido también en tales casos sin superar dificultades prohibitivas, sería necesario que fueran abrogadas en todo o en parte las insidiosas disposiciones contenidas en el reglamento especial de las cámaras y que toda la materia se reformara de hecho con nuevo espíritu.[12] A la minoría y no a la mayoría calificada, debería darse la oportunidad de promover el juicio penal ante la corte constitucional, sobre la base de una denuncia de la autoridad judicial. Condicionado por la mayoría, sobre la que descansa el gobierno, la institución no sólo se paraliza, sino que se transforma en un instrumento de inconcebible privilegio y de injustificada inmunidad. Así, a la oposición, y no a la mayoría, debería corresponder la creación de las comisiones parlamentarias de investigación, cuya función consiste en controlar a la mayoría en el poder y no en el de perseguir a los hombres de la exmayoría, una vez caída aquella mayoría.

El establecimiento de las regiones, en cambio, progresaba lentamente —y no ciertamente en la dirección justa—, aun después de la caída de De Gasperi y del arribo del gobierno de centro-izquierda, que también había hecho de ello uno de los puntales de su programa. Cuatro regiones con estatuto especial (Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta y Trentino Alto Adige), como vimos, habían sido creadas con leyes constitucionales, bajo la presión de la urgencia política inmediata, todavía antes que fuera promulgada la constitución, pero que no se previó después coordinar sus estatutos con la constitución. La quinta región con estatuto especial (Friuli Venecia-Julia) tuvo finalmente aplicación sólo en 1963 (ley constitucional de 31 de enero). En cuanto a las regiones de derecho común, la ley de 10 de febrero de 1953 daba las normas para la formación y el funcionamiento de sus órganos regionales, integrando aquellas ya contenidas en la constitución. Sin embargo, profundas incertidumbres continuaban paralizando la entrada en vigencia del sistema regional. La ley electoral regional hasta en el otoño de 1957 había sido discutida en el parlamento y hostilizada seriamente por las derechas. En sustancia, todo un aspecto muy importante de la constitución quedaba así inaplicado o mal aplicado, y no sólo al aspecto específicamente regional sino todo el programa relativo a las autonomías locales. Ya hemos visto cómo éste era uno de los más difíciles y peligrosos problemas de la evolución constitucional italiana, debido a la falta de instituciones centrales suficientemente válidas para

contrarrestar el impulso centrífugo de las autonomías territoriales; por la inexistencia de un esquema con ordenamiento territorial local racional y funcional; y también a causa del contraste entre alguna autonomía local, sustancial, y la fuerza excesiva de los aparatos centrales de los partidos políticos.

Muy significativa y reveladora de la tenaz resistencia de los aparatos de partido en la aplicación de todos los aspectos garantes de la constitución, es la inaplicación de las garantías de independencia prometida al supremo tribunal administrativo, al consejo de Estado y a la alta magistratura contable: la contaduría general del Estado (artículo 100 constitucional); también la frustrada revisión de los órganos especiales de jurisdicción que prometía la constitución dentro de los cinco años siguientes, salvo solamente en el consejo de Estado, la contaduría general del Estado y los tribunales militares. No menos grave es la inaplicación de los artículos 39 y 40 de la constitución (reglamentación sindical y de la huelga) que abría el camino para el surgimiento de un poder "paralizante" de oligarquías sindicales, tal vez más extralegales y antidemocráticas que las oligarquías partidistas. A esto se debió, entre otras cosas, la imposibilidad de poner orden en la administración pública y de contener la ineficaz y parasitaria elefantiasis.

La caída del sistema "degasperiano", vista en perspectiva, parace entonces haber dado lugar, sobre el terreno de la constitución efectiva, "material", a dos impulsos contradictorios y divergentes: el impulso partidocrático que tendía hacia la destrucción completa del Estado y el impulso "garantista" hacia la reconstrucción del Estado.

Al desintegrarse el precario pero eficaz sistema de gobierno (casi) de gabinete fundado sobre un *leader* de partido, y sobre una mayoría espontánea, amenazaba en lo profundo cualquier posibilidad posterior de reconstrucción del Estado. En la democracia "degasperiana", como en un auténtico sistema parlamentario, el poder "ascendía de abajo" pero luego "descendía de arriba" con natural autoridad; y aquí estaba el secreto de la eficacia y nobleza del sistema. El gobierno surgido de la consulta electoral, que implicaba la aprobación del *leader* y de su línea, podía operar según un criterio responsable, pero no estaba obligado a contratar en su interior ni con fuerzas externas cualquier decisión, en cualquier momento. Los aparatos que en medida diferente habían conquistado los partidos expropiando a sus "bases", no lograban entonces, por el momento, expropiar al gobierno que se mantenía en

una esfera superior y los condicionaba más de lo que ellos pudieran condicionarlo. Sin embargo, con la desaparición de la mayoría "degasperiana" se proponía nuevamente, agravado dramáticamente, el antiguo problema de la construcción y de la corrupción de la mayoría, de aquella mayoría sobre la cual, según la constitución escrita, debe fundarse el gobierno.

En la Italia "resurgimental", el primer ministro resolvía el problema controlando las elecciones, no sin emplear ciertos fraudes y también violencia, cometida en alguna medida, y pagando a los notables en moneda electoral su apoyo parlamentario. Difícil manipulación en la que, al primer endurecimiento de las estructuras partidistas y, luego, con el proporcionalismo, debía fallar aun con un maestro como Giolitti, que a la manipulación agregaba una autoridad espontánea de auténtico hombre de Estado. Pero los sucesores de De Gasperi se encontraron frente a estructuras partidistas rígidas e intransigentes oligarquías que se sobreponían a los notables, que los absorbían o que directamente los excluían del juego político. A la sombra de De Gasperi, lo grave del problema no había aparecido en plenitud. Pero entonces se veía con claridad cómo todo partido tendía a constituir de verdad un Estado dentro del Estado, dominado por celos restringidos y camarillas exclusivas, con una virtual organización jerárquica, difundida y capilar en su conjunto. Los amplísimos medios financieros, que requería ese tipo de estructura, eran recogidos de diferentes modos; en parte, mediante influencia política, y en mayor medida (tal vez) con la explotación de las finanzas públicas locales y centrales y con la creación de un refinado sistema de despojo (en el que también participaba la oposición, al menos en el plano local, pero no sólo sobre éste), que celebraba sus triunfos en la desordenada y corrupta gestión de al menos algunos entre los innumerables e incontrolados entes públicos.[13] Las posibilidades de manipulaciones abiertas o violencia electoral directa eran, en cambio, reducidas. La estricta vigilancia de los organizados y eficaces partidos concurrentes aseguraba una notable regularidad formal de las elecciones.

Si un solo partido hubiera tenido nuevamente la mayoría absoluta, ese partido —en ausencia de toda garantía jurídica plural válida y de toda perspectiva racional de alternativa parlamentaria— hubiera sido el patrón del Estado. En cambio, al faltar un partido netamente mayoritario, quedaban como posibles sólo gobiernos de coalición en el sentido íntegramente contractual, es decir, gobiernos no sólo surgidos de un convenio interpartidista, sino desprovistos de cualquier autonomía y libre autoridad y responsabilidad; gobiernos capaces de expresar

una voluntad solamente —momento por momento— a través de fatigosos convenios siempre nuevos. La formación y la actividad de los gobiernos llegaban a ser así particularmente difíciles, y se comprende muy bien cómo, aunque ajena a toda necesidad programática verdadera o inventada, la democracia cristiana (el mayor partido) después de oscilaciones incoherentes hacia derecha e izquierda fuera empujada a buscar, como lo hemos visto, un contratante más sólido, aunque éste fuera más exigente, entre los partidos satélites que habían flanqueado a De Gasperi.

La necesidad objetiva de un transformismo actualizado, es decir, ya no fundado en la seducción de notables parlamentarios y sobre la pequeña corrupción y engaño electoral, sino más bien sobre contactos entre jerarquías políticas, conducía en consecuencia hacia esa solución (de la que fueron exaltados y combatidos los aspectos políticos, pero soslayados los aspectos constitucionales) que se resume en la fórmula de centro-izquierda; fórmula que sobre el plano político puede expresar también para los efectos inmediatos y a muy corto término una renovada experiencia "giolittiana"; pero que sobre el plano constitucional no logra, por el momento, expresar un sistema vital, en cuanto a que no reintegra al cuerpo electoral en sus derechos y no supera la destrucción del ejecutivo, el que por su naturaleza es puntal y motor de todo sistema constitucional válido, cualquiera que sea la medida de libertad y de autoridad que contiene ese sistema.

Cuando el ejecutivo es incoherente y paralítico, su incoherencia y parálisis inevitablemente se reflejan sobre todo el juego de los poderes.[14] Un ejecutivo constreñido a contratar cualquier decisión, a despecho de todo buen propósito y hasta de todo espíritu de sacrificio de los hombres en los que personifica, no puede ser sino un mal ejecutivo en el que cualquier interés particular o seccional, legítimo o ilegítimo, adquiere un peso decisivo —distribuido en la necesidad de sobrevivencia del gobierno— mientras que cualquier otro noble interés general o permanente está en consecuencia condenado. Por otra parte, un ejecutivo viciado por su íntima debilidad es empujado, inevitablemente, para sostenerse en la arbitrariedad y la corrupción: de modos diferentes y más graves aflora así, de nuevo, la antigua tara del sistema seudoparlamentario prefascista. El problema irresoluble de la *maffia* podría también tener, al menos, a nivel local algún significado.[15]

Aportan ayuda en este tema las páginas admirables en las que Hamilton explicaba, sobre el *Federalist*, cómo cualquier gobierno débil es por su naturaleza un gobierno malo; pero Hamilton no tenía bajo sus ojos ejemplos históricos de gobiernos tan estructuralmente débiles

como aquellos expresados por las coaliciones partidistas modernas, gobiernos consecuencia de un montón de "delegaciones" de entes irresponsables y soberanos.

Por otra parte, a la inmoralidad y disfuncionalidad dinámica de tal sistema se agrega su rápida e inevitable esclerosis y el alejamiento de la vida concreta del país, a causa del "embargo" del proceso electoral y, en consecuencia —como ya lo he señalado— de la selección equivocada del personal parlamentario, realizada por las jerarquías de los aparatos partidistas con prevalecientes criterios de defensa monopolista y oligárquica del poder.

Visto bajo esta luz, el régimen italiano después de De Gasperi aparece como un régimen que, todavía menos que el fascista, puede legítimamente llamarse parlamentario. Más bien no es ni siquiera ya un régimen seudoparlamentario porque ya no existe en forma artificial o prefabricada una mayoría del primer ministro; tiende a ser en la realidad, como se ha dicho, únicamente un régimen interpartidista, es decir, un régimen rigurosamente contractual entre aparatos de partidos y, por eso, destructor de la idea misma del Estado, que pueda surgir de un contrato, pero no puede ser sino un contrato.

La figura del primer ministro, que emergía clara en el sistema seudoparlamentario prefascista y en algún momento se agigantaba, se esfuma y se disuelve en el sistema contractual interpartidista. Ya el primer ministro puede ser sólo un dócil, paciente y atento mediador.

La responsabilidad moral y jurídica del primer ministro frente al país, ante la mayoría parlamentaria y la oposición parlamentaria, que era —atención— ruinosamente insuficiente en el viejo sistema seudoparlamentario, ahora se anula del todo mientras dure un equilibrado sistema interpartidista; en tanto que el poder —pero no la responsabilidad— del primer ministro podría expanderse peligrosa y bruscamente cuando el equilibrio interpartidista viniera a menos.

Todo el sistema es un nuevo pero todavía más ineficiente y desastroso artificio surgido de la tentativa empírica de enfrentar la absoluta inconciliabilidad entre el principio del gobierno parlamentario, expresado en el instituto del voto de confianza, y una ley electoral que no es idónea para crear una mayoría parlamentaria ni enriquecer la clase política con nuevos elementos, expresión sincera e inmediata de las dificultades del espíritu público; no es idónea, entonces, para crear una homogénea mayoría ni una homogénea oposición, y ni siquiera para interpelar con sinceridad y claridad al país en pro o contra de un *leader* político, en pro o en contra de una línea política.

Análogas insuficiencias, aunque menores, habían hecho inestable, co-

rrupto e inválido y al final habían destruido al régimen prefascista.[16] Mientras aquel régimen operara con el sufragio limitado y con el distrito uninominal, y permaneciera un régimen de notables, la técnica transformista podía de la mejor manera, y sabemos a qué precio, corregir el vicio fundamental. Con los partidos organizados y jerarquizados, con el proporcional, con la gregarización más o menos completa de los parlamentarios, la corrección llega a ser más difícil, casi imposible, sin el sacrificio de cualquier democracia sincera y de cualquier legalidad sustancial. El sistema seudoparlamentario estaba directamente desmoronado con el sufragio universal y con el proporcional. La receta fascista consistía en una corrección abierta y brutal, sugerida por el hecho de que los sistemas tradicionales correctivos ya no bastaban. En lugar de soslayar a la soberanía popular y a la autoridad del parlamento, la solución fascista las repudiaba abiertamente.

La solución de la partidocracia pluralista no es tan explícita, pero es todavía negativa.[17] El cuerpo electoral no puede ya escoger a sus representantes, sino sólo recibirlos, en paquete cerrado, de las secretarías del partido. Ese parlamento es casi sólo una cámara de registro, en donde se da curso a los contratos hechos afuera, entre los aparatos soberanos; en donde la oposición, integrada tal vez al sistema, no logra iniciar un control político eficaz ni tiene interés para hacerlo;[18] en donde también se da curso a una multitud de contratos menores entre pequeños y mediocres feudos, y tal vez, entre grupos minúsculos y hasta de personas en lo individual. Contratos menores que mediante la legislación en el cuasi secreto de las comisiones generan desorden, inmoralidad e incoherencia en todo el ordenamiento jurídico, y facilitan, más todavía que los contratos mayores, el despilfarro de los recursos públicos.[19] Sin embargo, queda todavía en el activo una diferencia de grandísima importancia: el pluralismo de hecho, la debilidad de cualquier dictadura seccional, a causa del conflicto con las otras dictaduras seccionales, y en consecuencia, el amplio aunque incierto y no siempre sincero margen de libertad para los individuos y para los grupos. En sustancia, una situación no muy disímil en sus efectos, de aquella del periodo que precedió y suscitó el fascismo; una situación que si expresara por sí sola la constitución material de la república podría, con gran probabilidad y en breve tiempo, conducir a un epílogo análogo y tal vez más grave.[20]

Sin embargo, una anticipación de los futuros desarrollos resulta particularmente arriesgada, más bien temeraria, por el hecho de que la partidocracia no ha logrado expresar sin reservas la constitución material del país; y que, más bien, como se ha visto, un impulso momen-

táneo ha conducido a traducir sobre el plano de la constitución efectiva aspectos fundamentales de la constitución "garantista", y en consecuencia, a limitar y circunscribir el área partidocrática, que es el área del expropiado poder parlamentario. En este momento en la realidad política se enfrentan en cotidiana y desgastante batalla, el impulso partidocrático y el impulso "garantista", la fractura del Estado por obra de las oligarquías de los partidos y la restauración del Estado en un armónico sistema de controles jurídicos y de libertades organizadas.

Muchos políticos prácticos de la mayoría y de la oposición no tienen una conciencia clara; pero a este desacuerdo de fondo los reconduce su instintiva repulsión hacia el tercer poder (corte constitucional y magistratura ordinaria, magistraturas administrativas y contables), su falta de colaboración con el tercer poder y su destructora tentativa de reducir su prestigio y funcionalidad. Desde su punto de vista pueden tener también razón, porque la existencia de un objetivo y un válido régimen de legalidad a breve término haría ineficaces los remedios y las conveniencias que permiten dar oxígeno provisionalmente a un sistema que no es funcional en sí, además de ser inaceptable moralmente.

A pesar de las barreras insuperables creadas por la equívoca inmunidad penal de los parlamentarios y de los ministros,[21] notorios procesos que sin un poder judicial cuasi independiente no hubieran sido posibles han puesto en evidencia a los ojos de todo el país (sobre todo después de la liberadora sentencia de la corte constitucional sobre el consejo superior de la magistratura) en cuáles modos y de cuáles desórdenes los aparatos políticos, lanzados en una competencia por todo el poder, alimenten sus finanzas y sus dominaciones sectoriales y desintegradoras. El precio pagado por este substituto de gobierno parlamentario —tanto más decadente que el del substituto prefascista— es tal que el país rechazará pagarlo, si continuaran funcionando magistraturas libres e iluminando la opinión pública, a través de procesos públicos, y reprimiendo —al menos en el recinto sagrado de la inmunidad penal de los políticos— la red de ilegalidad sobre la que se funda el sistema. La indudable honestidad y también la personal capacidad de muchos políticos no cambia el cuadro; así como la honestidad y capacidad personales de Depretis o de Giolitti no cambian el cuadro del viciado sistema "resurgimental". Si acaso, tenemos aquí, la prueba en contra de la disfuncionalidad e insanidad del sistema. Un sistema válido funciona en modo decente también con hombres mediocres; pero un sistema que no es válido hace vano todo propósito noble y todo mérito individual.

Es comprensible, entonces, la resistencia ante la propuesta obvia del presidente Segni para estabilizar la corte constitucional y asegurar su continuidad. La sorda, pero tenaz resistencia a la plena aplicación de las garantías de libertad jerárquica y política de las magistraturas "juzgantes" e inquisitorias; la condición de necesaria (para el régimen) ineficacia en la que son mantenidos los servicios judiciales; el giro completo de la institución para poner en estado de acusación, transformado en privilegio de inmunidad penal de los gobernantes; la poca independencia, la irracional organización y la escasa autoridad concreta a que están condenados el consejo de Estado y la contaduría mayor del Estado; la persistente nulidad de las autonomías locales, enredadas en el sistema partidocrático, vaciadas de poder por el centralismo partidista y utilizadas para sus fines.

Es imposible prever cuál de los dos impulsos contradictorios prevalecerá al final. La partidocracia, a través de la legislación, operando y omitiendo puede desembarazarse con facilidad del tercer poder o lo que es peor todavía, destruir su prestigio. Ese día —efímera victoria—, demolidos los restos de las garantías de la legalidad, la lucha política se desarrollará en condiciones tales de inseguridad como para regresar completamente a la vida de la jungla, resbalando sobre el plano de aquel temor recíproco que encuentra respiro momentáneo en la destrucción del adversario, y que impone, contra toda rebelión moral, un silencio necesario entre compañeros del grupo político, ligados a una indiscriminada solidaridad contra la calumnia facciosa así como contra la denuncia honesta y objetiva.

Pero, corresponde a la opinión pública (y tal vez no sea muy tarde) impedir que esto suceda, inyectando vigor y valentía a las fuerzas no partidocráticas, a las fuerzas nobles de la libertad sobrevivientes a despecho del sistema, en el interior de los mismos partidos, en el parlamento y el gobierno; sobre todo, impulsando y animando al defensor natural de la constitución, a la institución del jefe de Estado, que ya con sus intervenciones positivas contra la resistencia partidocrática condujo del plano de las promesas al plano de la realidad a la corte constitucional, al consejo superior de la magistratura, a la unidad de la jurisdicción constitucional, y que a través de las intervenciones de Segni y luego de Saragat defendió la continuidad de la corte constitucional.

Cerrando este "desadornado", y no muy agradable análisis histórico, no tengo que proponer, para remedio de muchos e intolerables males, cualquier utopía; pero confío que la sugerencia sobre la dirección, en la que deberían ser intentadas algunas reformas esenciales y urgentes, salte espontánea del conocimiento hacia la realidad. Y ni siquiera propongo imitar sin análisis previo las instituciones inglesas o norteamericanas. Aunque en la misma Inglaterra las instituciones parlamentarias atraviesan una crisis de reordenamiento y muchas críticas fundadas se pueden hacer a las instituciones norteamericanas, todavía queda como verdad que las instituciones anglosajonas, tanto en sus versiones parlamentarias como en la presidencial, continúan ofreciéndonos enseñanzas preciosas, y esto, tanto con sus luces (tan auténticas) como con sus sombras. Y por otra parte ¿a dónde debemos ir a buscar enseñanzas constructivas para llegar a un régimen válido de libertad organizada si no a los poquísimos países en donde un régimen tal ha podido surgir y en donde ha superado la prueba de una experiencia secular? No olvidemos, por lo demás, que nuestras instituciones son una mala, confusa y mediata imitación de la experiencia anglosajona; una derivación enturbiada y torcida de malentendidos históricos y de infelices injertos ideológicos, y con frecuencia de tosca confusión de conceptos. Será útil siempre tratar de entender (y éste fue nuestro propósito) por qué la imitación de las instituciones anglosajonas intentada en nuestro país (primero bajo las insignias reales, después bajo la república) se reveló en tal alto grado, difuncional, infeliz e infiel. Imitación por imitación, podemos intentar una imitación con mayor información, más senstata y coherente. Sobre todo, una imitación capaz de expresar un régimen menos arcaico, más idóneo para reflejar las nuevas condiciones de la sociedad y capaz de expresar, en orden y con las debidas garantías, pero también con la inmediatez necesaria, las normas de ley y las intervenciones administrativas necesarias para controlar los rapidísimos procesos de transformación social característicos de nuestro tiempo.

Me parece fundamental el problema del tercer poder. Si el tercer poder puede sobrevivir y afianzarse, si su organización llega a ser funcional y eficaz, si las odiosas inmunidades penales de los gobernantes son eliminadas, si las vacilantes garantías de legalidad se consolidan o la revolución liberadora contenida en la constitución escrita no es sofocada ni dispersa, en ese caso los fermentos y los impulsos de purifica-

ción y de reforma ya vivos dentro del sistema llegarán a ser operantes, porque la sobrevivencia de los graves aspectos negativos del sistema, es decir, la substitución de la soberanía popular y de una efectiva y libre mayoría parlamentaria, mediante la manipulación del poder y del dinero públicos, llegará a ser cada vez más difícil y riesgoso. Entonces la liberación del gobierno y del parlamento respecto de hipotecas insoportables; la restauración de la libertad, autoridad y responsabilidad del ejecutivo, así como de la representatividad, libertad y autoridad moral de legislativo; la restauración de la función impulsora de la mayoría parlamentaria y de la función de control efectivo por parte de la oposición parlamentaria ya no serán descarnadas invocaciones de estudiosos sino serán necesidades urgentes, inexorables, de necesidad política, interés político inmediato y evidente de los gobernantes o al menos de los gobernantes menos ciegos.[22] Ese día la constitución escrita de la república y la constitución de hecho no estarán ya divididas por abismos insalvables; la concretación práctica de los valores de la democracia republicana reconciliará a la sociedad con el Estado, a la Italia real y a la Italia legal. Ese día, la trabajadora, vigorosa, equilibrada y honesta sociedad italiana podrá finalmente reconocerse a sí misma en sus instituciones políticas. Quitada la camisa sofocante de Nesso, de instituciones ineficaces y deformes, el país, este grande país, podrá nuevamente adquirir conciencia de sí y dar de sí la exacta medida.[23]

[1] Si la constitución escrita de la república fuera aplicada y respetada, también hoy los italianos, como lo hacen los norteamericanos, podrían decir con las palabras de McIlwain: "Vivimos bajo el imperio de una constitución escrita que clasifica algunas cosas como *iurisdictio,* como relaciones jurídicas fundamentales y las coloca bajo la protección de los tribunales mientras deja otras cosas a la libre discreción de los órganos de gobierno" (*Cfr.* McIlwain, *op. cit.* p. 159). Pero en nuestro país ni los órganos de gobierno aceptan sin reservas mentales el límite constitucional y sus instrumentos, ni el país tiene una experiencia que tenga lista la defensa y la intransigencia sobre los principios.

[2] *Cfr.* Barbano, B., *Partiti e pubblica opinione nella campagna elettorale,* Torino, Giappichelli, 1961; Spreafico, A., J. La Palombara, *Elezioni e comportamento politico in Italia,* Milano, Comunità, 1963; Galli, G., *Il bipartidismo imperfecto, cit.,* Schepis, G., *Le consultazioni popolari in Italia dal 1848 al 1957,* Empoli, Caparrini, 1958; Luzzatto, L., *Elezioni politiche e leggi elettorali in Italia,* Roma, Editori Riuniti, 1958.

[3] He aquí los resultados de las elecciones del 18 de abril de 1948 para la cámara de diputados.
En las 30 circunscripciones electorales y en el C.U.N.:

	Votos	%	*Sillas*	%
Democracia cristiana	12 712 562	48.4	304	53.1
Frente democrático popular	8 137 047	31.0	183	31.9
Unidad socialista	1 858 346	7.1	33	5.8
Bloque Nacional	1 004 889	3.8	19	3.3
Partido Nacional Monarquista	729 174	2.8	14	2.4
Partido Republicano Italiano	652 477	2.5	9	1.6
Movimiento Social Italiano	526 670	2.0	6	1.0
Partidos de los Campesinos de Italia (todos presentados en C.U.N.)	96 025	0.4	1	0.2
Partido Popular Sudtirolés	124 385	0.5	1	0.5
Partido Sardo de Acción	61 919	0.2	1	0.2
Otros	316 656	1.0		
	26 220 150	99.9	573	100.0

Valle d'Aosta:	*Votos*	%	*Sillas*	%
Democracia Cristiana	28 737	0.1	1	
Otros	20 025			
	26 263 912	100.0	574	100.0

Queda claro que tales resultados tenían un carácter suprapartidista; eran la expresión de una amplia adhesión popular al *leadership* de De Gasperi; *leaderhisp* nacional, no *leadership* de partido. Esto no quita que sobre el triunfo personal de De Gasperi se edificara una construcción de posiciones electorales y de subgobierno partisano, mucho más duradera que el *leadership* "degasperiano" aunque expuesto a una corrosión gradual. Esa corrosión obligará a la DC (Democracia Cristiana) a buscar el apoyo para su poder con la aleación de centro-izquierda. *Cfr.*, también, Biondi, P., *Un 'esperienza democratica*, Firenze, Sansoni, 1958.

[4] "Mientras De Gasperi conquistaba el gobierno, Togliatti —escribe G. Galli en su libro *Il bipartidismo imperfecto*, Bologna, Il Mulino, 1966, p. 222— conquistaba la oposición a través de las instituciones que en Italia siempre la han representado; a través de aquello que el viejo socialismo llamaba el movimiento económico, es decir, el sindicato y las ligas." Es un poco una esquematización aunque eficaz y buena en sustancia. En mi criterio, es verdadera la caracterización del contraste entre la posición formalmente mayoritaria de la democracia cristiana y su posición intrínsecamente minoritaria. Minoritaria intrínsecamente la DC en el gobierno, minoritario intrínsecamente el comunismo en la oposición. Dice Galli: "La clase política católica no es (entonces) una minoría. Entiende al parlamento como la sede técnica de la emanación de las leyes en el sentido de que es el mecanismo a través del cual, en Italia, ayudándose de circunstancias particularmente favorables, la minoría católica hace valer la propia concepción de la sociedad frente a la sociedad en su conjunto... Los problemas de la cultura católica como la ha asimilado la clase política de la DC y los problemas de la cultura marxista como la ha asimilado la clase política del PCI no son los problemas de la opinión pública italiana. Estas dos minorías, precisamente porque están organizadas, hacen un gran esfuerzo constante para imponer su problemática a la sociedad en su conjunto, y en parte, lo logran. Empero, debido a que esta problemática es un tanto artificiosa, los debates suscitados en su ámbito no sugieren eso que madura en la conciencia social, no se traducen en propuestas de ley, no hacen nacer una relación de cambio recíproco (de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba) entre la clase política y la sociedad civil." p. 81.)

[5] Es muy instructiva la historia de la legislación electoral italiana aunque si es administrativa, recopilada con gran cuidado y exacta penetración del significado político de cualquier oscilación por Hermens, *Verfassungslehre, cit.*, p. 481 y ss.

[6] Dice P. Calamandrei (*La costituzione, cit.* pp. 289-290): "Si el gobierno demócristiano para combatir al comunismo con método democrático hubiera seguido la única vía sensata y fructífera, aquella de enfrentar valientemente los grandes problemas de reforma social propuestos por la constitución, comenzado por el urgentísimo de la desocupación y hubiera conjuntamente garantizado imparcial y lealmente a todos los ciudadanos el respeto de las libertades democráticas, sin discriminaciones de partido o de fe religiosa, hubiera quitado a los extremistas los motivos fundamentales de propaganda que precisamente en contraposición a la política del gobierno, han sido en estos años, motivos inspirados esencialmente a la ortodoxia democrática y constitucional." En esta perspectiva hay verdad, pero no toda. Las grandes reformas sociales eran necesarias y están por hacerse; pero, produciendo por necesidad trastornos y crisis ambientales, no constituían ni constituyen instrumentos de lucha contra el comunismo, al menos en sus efectos a breve término, y sí, bajo muchos aspectos, facilitan la infiltración comunista. Era necesario y es necesario hacerlas igualmente, pero sin ilusiones con tales efectos. La forma del comunismo no estaba y no está tanto en la validez de los motivos de su propaganda, sino en la propaganda en sí misma, por válidos o invá-

lidos que fueran y sean los motivos. Con frecuencia, precisamente, los motivos más irracionales son los más fructíferos, exactamente a causa de la irracionalidad e ingenuidad política de aquellos a los que se dirige la propaganda. En cambio, era urgente reclamar con energía e *imparcialmente* (aquí Calamandrei tiene razón) todo el poder en los órganos constitucionales del Estado y hacer cada vez más imposible —con un régimen de seria legalidad— las prácticas de subgobierno en el centro y en la periferia. La gradual destrucción de los abusos del poder extralegal, de cualquier clase de poder extralegal, era el medio de lucha más seguro contra los extremismos, pero ello requiere de un gran y consciente sacrificio por parte de los grupos de gobierno que más que cualquiera otro se aprovechan precisamente de los abusos del poder extralegal. De cualquier manera, Calamandrei tiene razón cuando se lamenta también de la insensibilidad constitucional del gobierno de De Gasperi. Indudablemente, en las condiciones en las que había tomado el poder, el gobierno De Gasperi no hubieran podido sostenerse inicialmente sin prácticas ampliamente paternalistas. Empero, su preocupación más urgente debía ser precisamente la construcción de las garantías constitucionales que por sí solas podían permitirle desvincularse progresivamente del paternalismo y de no quedar prisionero de él. Desafortunadamente esta exigencia no fue escuchada; la constitución no fue aplicada y el paternalismo pareció afirmarse como práctica ordinaria de gobierno y como fin en sí mismo. De esta manera se ofrecía al comunismo la perspectiva de encontrar preparada toda la armazón de la dictadura en el momento en que lograra tomar el gobierno, después de haberse hecho pasar cómodamente como defensor de las garantías liberales y así haber captado simpatías e ilusiones de ingenuos espíritus liberales apasionados.

[7] Sobre el grave fenómeno de las "corrientes" en el seno de los partidos y la consecuente dificultad mayor del parlamento para expresar un gobierno estable, ver el notable estudio de De Amato, L., *Correnti di partito e partito di correnti*, Milano, Giuffrè, 1964. Y ver también la relación entre voto preferencial y desarrollo de las corrientes puesta en evidencia por el mismo autor en su estudio sobre el voto preferencial: "I partiti e lo Stato, S.P.A." *Il Resto del Carlino*, Bologna, 1962, pp. 50-56.

[8] "La falta de reglamentación legislativa sobre los partidos abre ahora la puerta a toda una tendencia oligárquica de los partidos que viola las libertades estatutarias garantizadas al ciudadano por la constitución. El individuo ya no tiene la libertad democrática de recorrer todos los grados de la carrera política, de aspirar al gobierno de la cosa pública, de influir sobre la formación de la representación. Su intervención ya no está regulada por la ley sino por el temperamento de un jefe de partido o por la actitud de un directorio, de una secretaría que puede disolver o ligar, llevar en alto o rechazar, reconocer o no reconocer las instancias que parten del individuo o que éste puede hacer valer... El ciudadano italiano necesita que se haga no sólo gregario (cada uno es gregario de un partido aunque no esté inscrito), sino que se haga funcionario, que haga del "profesionismo" (partidista) obligado y del "carrerismo" obligado (dentro del partido). Por eso su opinión no será su opinión personal y que su acción personal será nula e irrisoria. Él irá a votar por su partido de masas sin haber concursado para gobernar al partido y para escoger la representación del partido." Así, Giacomo Perticone se refería a la primera posguerra; referencia que desgraciadamente podría ser aplicada a la situación actual. (Perticone, G., en *Storia d'Italia*, Milano, Mondadori, 1962, vol. IX, p. 663).

[9] Sobre los cinco años 1948-1953 y sus sucesivos desarrollos ver particularmente el lúcido y documentado ensayo de Predieri, A., "Gli sviluppi costituzionali" en

Spreafico, A. y J. La Palombara, *op. cit.*, pp. 5-54; y Barile, P., *Corso di diritto costituzionale*, 2ª ed., Milano-Padova, 1964, parte I, cap. II ("Cenni di storia costituzionale recente"); y también del mismo autor, *La libertà nella costituzione*, Milano-Padova, 1966.

[10] *Cfr.*, Maranini, G., "Il tiranno senza volto", *cit.*; *id.*, "Il rinnovamento della corte costituzionale", en *Corriere della Sera*, 22 de octubre de 1966; *id.*, "Una grave insidia sulla corte costituzionale", en *Corriere della Sera*, 1 de febrero de 1967; *id.*, "La strana vicenda del nostro supremo tribunale", en *Corriere della Sera*, 26 de mayo de 1967.

[11] Veleidad sólo en parte lograda; el proyecto de ley constitucional acordado entre todos los partidos de mayoría y de oposición reduce a nueve años el término del encargo, y elimina, en contraste con los principios generales del derecho público italiano, la garantía importantísima de la *prorrogatio*, a la que, en cambio, se había inspirado el reglamento general de la corte (*cfr.*, p. 373 y nota).

[12] Ver la amplia problemática en la obra: *I controlli sul potere* (de varios autores bajo el cuidado de la Alleanza Costituzionale), Firenze, Vallecchi, 1967; y *La giustizia costituzionale* (de varios autores, bajo el cuidado de G. Maranini), Firenze, Vallecchi, 1967.

[13] *Cfr.*, "Il controllo sugli enti pubblici economici e sulle aziende municipalizzate", *Actas del XI Convenio de Ciencia de la Administración en Varenna*, 20-23 de septiembre de 1965, Milano, Giuffrè, 1967. Este convenio, presidido por el honorable Lucifredi y, en consecuencia, libre de sospecha, constituyó un verdadero acto de acusación sobre el empobrecimiento de los entes públicos en ventaja de los partidos políticos.

[14] Dice muy bien McIlwain, *op. cit.*, p. 158 (traducido al italiano): "La debilidad no es garantía de constitucionalismo, y más bien ha sido la primera razón del derribamiento de los regímenes constitucionales (nota: el autor llama *constitucionales* en sentido amplio a los regímenes en los cuales la limitación de los poderes garantiza el respeto del derecho). El verdadero remedio contra los abusos de la razón de Estado nunca ha consistido, y menos que nunca puede consistir ahora en el debilitamiento del poder ejecutivo. Nuestra historia constitucional parece mostrar que el remedio consiste en la *iurisdictio* puesta bajo la protección de los tribunales independientes, acompañada por un *gubernaculum* suficientemente fuerte como para poder proveer a sus deberes esenciales y reglamentado de tal manera como para asegurar el funcionamiento del principio de la plena responsabilidad ante todo el pueblo para la fidelidad de sus programas..."

[15] "La criminalidad organizada y la corrupción de los ambientes políticos caminan juntas, y una organización (creada) para cometer delitos no puede sobrevivir largo tiempo sin una sólida y eficaz alianza entre aquellos que la dirigen y aquellos que tienen el poder en sus manos." (Kefauver, E., *Crimine in America*, 1952, p. 77, edición en inglés.) Esta conclusión del senador Kefauver merece ser siempre recordada, casi con la dignidad de una ley científica de la política. Y mucho se puede sacar de ella, aun en relación y en algunos aspectos de la vida italiana.

[16] Una mirada a la lista de los gobiernos del reino y aquellos de la república es muy instructiva, si se compara la duración de los gobiernos con su carácter; ello revela la persistencia de algunas debilidades profundas, sin importar que sea

un régimen seudoparlamentario de notables, o un régimen seudoparlamentario partidocrático, con el consecuente debilitamiento de la figura del primer ministro. En el reino, después de la incertidumbre producto de gobiernos inestables, tenemos el quinquenio de sólido *leadership* "cavouriano"; después se vuelve al vaivén de gobiernos breves e inestables cuyas excepciones son: el periodo de Depretis y el de Giolitti; dos excepciones muy diferentes entre sí. Depretis es el resultado de una particular habilidad combinadora y mediadora, con escasos rasgos de *leadership* personal; aunque también Giolitti es la expresión de una notable habilidad combinadora y mediadora asociada, ello va asociado a un notable *leadership* personal. Estas tres excepciones a la regla del régimen están fundadas, en cualquier caso, solamente sobre cualidades personales y deja al final de cada una de ellas al régimen en plena crisis. La desaparición de Cavour anuncia la caída de la derecha; la desaparición de Depretis anuncia las convulsiones crispinas y proscrispinas; la desaparición y el retiro de Giolitti, anuncian la caída del régimen. Análogamente, en la república, después de la caída y desaparición de De Gasperi, único jefe de gobierno republicano que fuera un *leader* nacional, el sistema oscila peligrosamente entre diferentes signos políticos y también opuestos (Pella, Fanfani, Scelba, Segni, Zoli, Fanfani, Segni, Tambroni, Fanfani, Leone) para encontrar al final no una estabilidad orgánica, sino una larga e incierta tregua con los gobiernos de Moro que reproducen y acentúan los caracteres sobresalientes de los gobiernos Depretis. *Cfr.*, *Governi d'Italia, 1818-1961* (bajo el cuidado de F. Bartollotta, Roma, 1962).

[17] Aunque estemos en desacuerdo sobre problemas fundamentales y hasta prejuiciosos, como la evolución del sistema proporcional, y del escrutinio de lista y aunque este autor, en mi criterio, parezca limitarse a las reformas de detalle, casi siempre oportunas, pero incapaces de equilibrar nuevamente un sistema viciado de taras radicales expuestas por mí en el texto, me parece muy loable y digno de gran atención el ensayo de Barile, P., "Per un ammodernamento delle strutture democratiche italiana", en *Il Ponte*, Firenze, octubre de 1964. Barile encuentra "desenfocadas" mis críticas sobre el escrutinio de lista y el proporcional. "*Diría* —escribe él— *que escrutinio de lista significa expropiación de los electores, fin de la representatividad democrática del parlamento,* y que el proporcional hace *venir a menos de una libre voluntad coherente y unitaria en el centro del sistema,* es muy pintoresco pero no convence del todo". Sin embargo, carece de fundamento la refutación a mis argumentos, y quisiera recordarle a Barile el testimonio conjunto, científico y político, de otro valiente estudioso, y no de un estudioso de oposición, de L. D'Amato, quien es también autorizado parlamentario democristiano, en su objetivo y muy equilibrado estudio sobre "Il voto di preferenza", en *Rassegna Italiana di Sociologia*, 1962, núm. 2, pp. 205-208, desarrollado luego en el óptimo y documentado ensayo que lleva el mismo título. D'Amato escribe: "En los regímenes electorales con sistema proporcional (está implícita la condición de la pluralidad de los partidos y de las listas), el voto de preferencia constituye el fenómeno más relevante del comportamiento del ciudadano-elector y de las masas electorales, ya sea para la selección y renovación de las *élites* parlamentarias y gubernativas, o para investigar sobre la mejor forma de equilibrio posible entre las tendencias hegemónicas y al mismo tiempo conservadoras de los partidos y las instancias críticas renovadoras de la opinión pública. *En régimen con sistema proporcional, el voto de preferencia constituye el único medio del que dispone el cuerpo electoral para la selección de la clase parlamentaria.* A falta de tal instrumento selectivo la elección se confiaría casi exclusivamente a los partidos políticos, y el cuerpo electoral se limitaría —en tal caso— a expresar el voto propio únicamente en función de las ideologías, de los símbolos, de los programas. Es decir, no habría la posibilidad de hacer un juicio directo por parte del cuerpo electoral sobre los candidatos, y los parlamentarios elegidos así serían substraídos

al control de la voluntad popular y todo su mandato se transformaría, más de lo que ya sucede, en "mandato de partido". Sin temor de exagerar, se puede decir que no habrá auténtica democracia ahí en donde estando en vigencia el sistema proporcional y aun en condiciones de pluralidad de partidos, fuera negada al elector la posibilidad (que se configura como un verdadero y propio derecho) de expresar uno o más votos preferenciales. En tal hipótesis, en realidad, los diputados serían elegidos en lista por orden de mérito establecida por las secretarías de los partidos, es decir, según una escala de prioridad fijada en el momento de la formación de las listas... El cuerpo electoral no podría ejercer ya algún derecho de selección, y esta disminución, agregada al hecho de que ya el elector no tiene ningún poder para intervenir en la selección de los candidatos, desnaturalizaría la función de la selección y de control que en un régimen democrático es asignada al ejercicio del voto y marcaría el triunfo de la partidocracia, *transformando a las secretarías y a los "aparatos" en los depositarios únicos y efectivos de la soberanía nacional, y reduciendo las democracias y aristocracias verdaderas y propias, justificadas bajo el pretexto engañoso de un sufragio universal sólo aparente y decorativo."* (Las cursivas son nuestras.) Ahora, me parece legítimo concluir que el lenguaje cauto, pero honesto, de D'Amato será tal vez menos "pintoresco" que mi lenguaje, pero es igualmente más inexorable. Es verdad que todo el planteamiento está condicionado por un *si;* pero, en primer lugar, el residuo de legitimidad democrática de la elección aunque si aquel *si* se resolviera en sentido positivo sería, verdaderamente muy miserable e insuficiente; en segundo lugar, el cuidadoso análisis que D'Amato hace en su estudio sobre la funcionalidad concreta del voto preferencial *en nuestro sistema,* llega a demostrar que la costumbre de la institución, sirve más para reforzar el control oligárquico de las secretarías (de los partidos) que para restituir al "miserable elector" una parte apreciable de su confiscada soberanía. Por otra parte, es notorio que los aparatos políticos de los partidos, en ciertos casos, al maniobrar con sapiencia el voto preferencial, logren para eliminar el secreto del voto, cambiando las legítimas boletas secretas por boletas falsas. Pero esto agrega muy poco a la falta de democracia basilar y radical del sistema. Barile *(ibid.)* subraya también algunas divergencias entre las mayorías de grupos parlamentarios y las secretarías de partidos; pero esas divergencias, aunque efectivas, no son de gran importancia. El hecho de que el prisionero se rebele alguna vez, no quita que sea y siga siendo un prisionero.

[18] En la obra colectiva *Political oppositions in western democracies,* cuidado y en parte escrito por R. Dahl (Yale University Press, 1966), ver particularmente el sintético pero informado y equilibrado estudio de S.A. Barnes sobre la oposición en Italia. Dice Barnes que los italianos se encuentran frente a un *regime democristiano,* así como antes se encontraban frente a un régimen fascista o a un liberal: "Interferencias a cualquier nivel en la administración pública tanto por parte del partido democristiano como parte de la jerarquía eclesiástica acrecientan el sentimiento de muchos italianos de que la república es un sistema político democristiano, así como los sistemas precedentes fueron liberal y luego fascista". Hoy, esto es cierto todavía, aunque menos cierto todavía, desde que el gobierno se funda sobre la coalición con un partido laico masivo, y no sobre la muy desigual coalición con partidos laicos menores.

[19] Ver sobre este punto, el documentado estudio de A. Predieri, "La produzione legislativa", en *Il Parlamento italiano, cit.; cfr.*, también, Maranini, G., "Lo scandalo delle leggine", en el *Corriere della Sera,* de 12 de febrero de 1963.

[20] Son más verdaderas, hoy y siempre, las palabras que escribía McIlwain cuando se refería a situaciones mucho más tranquilizadoras: "Hay una amenaza constante

contra todos aquellos derechos de la persona que nosotros tenemos como los más valiosos, tales como la libertad de pensamiento y de expresión y la inmunidad, para las personas acusadas, en caso de detención arbitraria y cualquier forma de trato cruel e ilegal. Estos derechos siempre han estado en peligro cuando se ha considerado que la 'razón de Estado' lo requiere..." (*op. cit.*, p. 154.)

[21] *Cfr.*, también las intervenciones Chieppa y Maranini, en el citado volumen *I controlli sul potere* (Firenze, Vallecchi, 1967).

[22] Encuentro interesante, aunque no estoy de acuerdo en muchos puntos, el artículo "Necessità, possibilità, significato di una politica di riforma costituzionale", de Bassanini, F., en *Relazioni sociali*, marzo de 1967. Por lo que respecta a mi pensamiento, el lector de este ensayo fácilmente se dará cuenta de cómo ha sido malentendido del todo por Bassanini.

[23] Son todavía profundamente verdaderas, tal vez más verdaderas que nunca, las conclusiones verdaderamente liberales y virilmente optimistas del escrito de L. Valiani, en el estudio citado (pp. 111-112): Se extiende en el mundo entero la tormenta de las revueltas, totalitarias o nacionalistas o socialrevolucionarias. En Italia hierve la lucha entre iglesia militante y comunismo militante, que el maquiavelismo de 1946-47 no ha sido suficiente para prevenir. Si el pensamiento pudiera ser reducido a instrumento de las luchas de religión o de potencia, la situación de la libertad sería desesperada. Pero, si osamos repetir, identificándonos con el pensamiento de la época juvenil de Croce, que el pensamiento no sólo es insuprimible sino también incorruptible, que ello es siempre un concepto verdadero inmanente en el desarrollo infinito de la vida —y no sólo en los de la formación política y social, que por ventura nos es valiosa—, que, en suma, si el error tiene carácter práctico, es debido siempre a la renuncia de la voluntad ética en cuanto disciplina del pensamiento, podemos entonces reservar nuestra confianza en un desarrollo superior. Ante la valiente reafirmación de lo inmanente del pensamiento, caen las acusaciones contingentes de confusión entre lo inconciliable y llega a ser lícito tener en cuenta el liberalismo idealista, pero también el socialismo italiano, antes y después de Gramsci, y de cualquier otra orientación todavía latente, católica o hereje que sea, e ir más allá en el largo y silencioso proceso de la revolución italiana, latente en el espíritu de la nación y en sus problemas políticos y sociales. Piero Gobetti la vaticinó, con palabras fervientes, como revolución liberal. Salvemini y Rosselli, Omodeo y Ginzburg la avizoraron, cada uno a su modo, como acto de justicia en la libertad, pero la nación no estaba preparada para hacerla suya mientras la viera como reflejo de desarrollos exteriores. Pero la nación crece sobre sí misma y cuando haya entendido los prejuicios del periodo de crisis en sus relaciones con el resto del mundo, podrá redescubrir, un siglo después de Mazzini, la posibilidad y la virtud de la iniciativa renovadora. Sea ésta dirigida hoy, si podemos formular un voto, a despertar y poner en movimiento a la sociedad, también en el norte, ayudando al sur a salir de su condición de pobreza por la que protesta en vano; a hacer del Estado en su conjunto algo más liberal y mejor equipado para sus tareas de impulso y de reforma de la economía, refutando con la "praxis del hacer" a cuantos descubren en el movimiento en general una insanable contradicción de términos; a restituir a la república italiana la autonomía espiritual y política que no puede existir sin reencontrar el sentido de una de sus funciones de progreso, exenta de paralizantes temores, en Europa y en el mundo.

APÉNDICE

APÉNDICE DE ACTUALIZACIÓN *

En la reedición de un clásico, como lo es la última y más completa obra de Giuseppe Maranini, no podía permitir que su integración fuera dejada al azar por ser un texto personalísimo y ejemplarmente orgánico.

Recuerdo todavía la preocupación original del autor de cuidar la redacción del volumen y el gran empeño didáctico que, tanto desde la cátedra universitaria como de la tribuna periodística, caracterizó durante toda la vida y sin descanso su militancia civil. Los responsables de esta reedición intentan hacerla también lectura útil para la formación cultural de los jóvenes que se dedican a los estudios constitucionales. Al menos no ha parecido oportuno pera ellos insertar como apéndice una relación concisa de los eventos constitucionales relevantes ocurridos durante los quince años que separan las primeras ediciones, agotadas y que ya desde hace tiempo no se encuentran. Relación que también, quizás, será útil para evaluar plenamente el análisis "maraniniano" sobre el cotejo con los desarrollos sucesivos de la vicisitud histórica institucional italiana.

Éste, en consecuencia, es el objetivo de la única justificación de las páginas del apéndice que ofrecemos al lector con la debida humildad: adjuntar la obra de Maranini en una forma de catálogo razonado, referido a los capítulos individuales, de "hechos notables" desde el punto de vista institucional ocurridos desde 1967 a nuestros días. Precisamente por ello, naturalmente, las notas que siguen se refieren sólo a la segunda parte del volumen: la "experiencia republicana".

* El "apéndice de actualización" que sigue a la reedición de la *Historia del poder en Italia*, fue redactada por Carlo Fusaro, investigador del Instituto de Derecho Público de la Facultad "Cesare Alfieri" de la cátedra de derecho constitucional italiano y comparado.

ACTUALIZACIÓN DEL SEGUNDO CAPÍTULO, PARTE SEGUNDA

LA IGLESIA Y LA REPÚBLICA

Los eventos por señalar en los últimos quince años son numerosos e importantes, ya que otorgan un valor casi profético a la afirmación con la que Maranini concluye este capítulo: "la mayoría de los italianos se revelará como tal en la realidad: una mayoría política mucho más cercana a las tradiciones laicas del liberalismo "resurgimental" que no a los desarrollos del clericalismo político de la posguerra..." No se podrán evaluar en modo diverso las dos leyes y los dos referendos (sobre el divorcio y el aborto) que han revelado efectivamente una sociedad italiana tan diferente de las representaciones todavía comunes en los años sesenta.

Precisamente en los mismos días en que era publicada la primera edición de este libro, la cámara de diputados aprobaba con amplia mayoría la moción Zaccagnini, Ferri y La Malfa para la revisión del concordato (actas parlamentarias, cámara, 5 de octubre de 1967, pp. 38, 210). Ahí se configuraba una revisión liberal, fruto de un entendimiento entre el gobierno y la santa sede que debería haber llevado a modificaciones aceptadas por ambas partes y, en consecuencia, por lo normado en el artículo 7 constitucional, sin necesidad de revisión constitucional. Casi un año después (noviembre de 1968) se instituía una comisión interministerial de estudio para la revisión del concordato; mientras, se intentaban cautos contactos con la santa sede para verificar su disponibilidad sobre las discusiones. La comisión concluía en el verano de 1969 la primera fase de sus trabajos con un informe muy particularizado.

Pero la aprobación de la ley núm. 898 de 1º de diciembre de 1970, que introdujo en nuestro ordenamiento jurídico los casos de disolución del matrimonio, provocó que se suspendieran los contactos entre las dos partes, y los que se reanudarían solamente después del referéndum de 12-13 de mayo de 1974, luego de la petición de la abrogación de la misma ley Fortuna-Baslini, la cual recibía su nombre de los proponentes de los primeros proyectos unificados. La santa sede, además de su aversión, sobre el plano de los principios, hacia el instituto del divorcio,

oponía la excepción, en cuanto a derecho, de que la ley núm. 898 —violando con ello el artículo 34 del concordato— introducía modificaciones unilaterales a los Pactos Lateranenses. La cuestión tenía también proyección hacia el derecho interno, en donde la ley Fortuna-Baslini, en cuanto ley ordinaria, hubiera violado el segundo párrafo del artículo 7 de la constitución. En efecto, la corte constitucional fue llamada repetidamente para pronunciarse al respecto, concluyendo siempre en favor de la constitucionalidad de la ley 898/70, aunque en algunas ocasiones con mayoría restringida (ver sentencias 169/1971 y 176/1973).

En el intervalo, entre la aprobación de la ley Fortuna-Baslini (1970) y el desarrollo del referéndum (1974) —que para evitarlo se había promovido también recurso en 1972 contra la primera disolución anticipada de las cámaras— merece recordarse la orden del día Andreotti, Bertoldi, Orlanda, La Malfa, Jotti, Taormina, para la revisión del concordato (actas parlamentarias, cámaras, 7 de abril de 1971) y la propuesta de ley constitucional presentada por Basso para la modificación de los artículos 7, 8 y 19 de la constitución (actas parlamentarias, cámara V legislatura, documentos, 23 de febrero de 1972) referida a la abrogación sustancial del régimen concordatario.

El referéndum abrogatorio de 1974 arrojó, como es evidente, una clara negativa de casi el 60% de los votos válidos. Superada tal cuestión y asegurada la disponibilidad de la santa sede para la negociación sobre la materia concordataria, el gobierno de Andreotti nombró el 10 de octubre de 1976 la comisión para negociar, después de que se habían realizado otros debates parlamentarios en 1969 y 1971. Sucesivamente, eran presentadas a las cámaras, minutas de revisión, provocando debates en Montecitorio en 1976, y en el Palacio Madama en 1977 y nuevamente en 1978 cuando frente a la tercer minuta el senado evaluó si existían las condiciones para que se entrara en la fase concluyente de la negociación. En enero de 1979 se llegaba a una cuarta minuta que venía ilustrada para los grupos parlamentarios. Sin embargo, la siguiente crisis de gobierno y la tercera consecutiva disolución anticipada de las cámaras no permitieron que se desarrollara el debate en el aula. Se ha hallado después, de una quinta minuta, cuya existencia fue desmentida por la presidencia del consejo. Dificultades políticas italianas, el arribo de un nuevo pontificado (el de Juan Pablo II), la aprobación de otra ley fuertemente combatida por la iglesia (la ley 194 de 22 de mayo de 1978, sobre la tutela social de la maternidad y la interrupción voluntaria de la gravidez) que provocó otro referéndum, favorable al mantenimiento de la ley, entorpecieron posteriormente el procedimiento de revisión. Así que la situación es tal que, según la práctica ya afir-

mada, el parlamento no está en la posibilidad de dar su aprobación a un documento definitivo, que más bien parece alejarse que acercarse. La materia principal de la disputa es la espinosa cuestión del trato jurídico y, más todavía, de la exacta identificación de actividades de los entes eclesiásticos, sobre cuya naturaleza y fines la orientación de la parte italiana es en sentido restringido —es decir, respeto por los fines genuinamente religiosos del ente— mientras que el extensivo, de parte vaticana, tiende a comprender la finalidad de la naturaleza educativa y asistencial.

Es oportuno agregar que precisamente en ocasión del debate sobre la revisión de 1976, hubo en la cámara un impulso parlamentario preciso para que el gobierno intentara negociaciones también para llegar a aquellos "*entendimientos*" con religiones diferentes a la católica, y de las que habla el artículo 8 de la constitución. Lo cual sucedió, particularmente respecto a las iglesias "valdesa" y metodista, con las que fue concordada una minuta de entendimiento, al menos a nivel de expertos de las partes, por obra del gabinete Spadolini.

Por lo que respecta a la producción legislativa, se debe mencionar la nueva disciplina del derecho de familia por los problemas consecuentes de coordinación con el derecho canónico. Por lo que se refiere a la jurisprudencia, la tendencia de la magistratura de mérito y de casación (acuerdos de los tribunales de apelación sustentados sobre la ley núm. 898, sentencias y ordenanzas de la casación a partir de la segunda mitad de los años sesenta) eran orientadas hacia una consideración crítica y articulada de la normativa concordancia en sus duplicidades procesales. La corte constitucional, repetidamente llamada a pronunciarse por las diferentes magistraturas, acentúa el proceso de laicización de la cultura jurídica italiana al afirmar y repetir (respectivamente con un primer paquete de sentencias en 1971 y luego en 1973 y 1978) la admisibilidad del control de legitimidad constitucional sobre las leyes de aplicación del concordato, excluyendo implícitamente la llamada "constitucionalización" de los Pactos Lateranenses.

Así, las sentencias núms. 16-18 de 1982 han representado un punto de confluencia de las premisas impuestas por las decisiones de 1971; en particular, la corte ha pronunciado la inconstitucionalidad de una serie de normas contenidas en las leyes de aplicación del concordato, por violación de algunos principios supremos del ordenamiento constitucional italiano, tales como el derecho a la tutela jurisdiccional, el derecho de actuar y de oponerse en juicio, la tutela del orden público. Las sentencias de los tribunales eclesiásticos ya no son automáticamente transcritas sino sometidas a una criba preventiva por parte del tribunal de

apelación, dirigida a asegurar que en el procedimiento ante los tribunales eclesiásticos se hayan garantizado a las partes el derecho de actuar y de oponer y también que la sentencia no contenga disposiciones contrarias al orden público italiano. Eso se aplica también, por ejemplo, en la transcripción de las actas de los matrimonios religiosos contraídos por menores de edad, porque éstos no tienen la plena capacidad jurídica, según el ordenamiento italiano.

Otra sentencia de la corte constitucional, la núm. 117 de 1979, ha sancionado la ilegitimidad de las fórmults de juramento previstas en los códices de procedimiento penal y civil en las que se pedía que también el no creyente se refiriera a Dios.

ACTUALIZACIÓN DEL TERCER CAPÍTULO, PARTE SEGUNDA

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y DECLARACIÓN DE DERECHOS

La materia muy amplia enfrentada por Maranini en el tercer capítulo de la segunda parte, ha conocido numerosas actualizaciones y también profundas innovaciones.

En referencia a los artículos del 13 al 18 de la constitución, los años posteriores a 1969 han sido excepcionalmente ricos en vastos procesos de aplicaciones innovadoras, ya sea a través de las sentencias de la corte constitucional, o por obra del legislador, aunque no se puede decir que tales procesos hayan tenido una evolución homogénea y exenta de contradicciones. Sin embargo, es un hecho —para tener una adecuada idea de la heterogeneidad— que en el periodo entre 1969 y 1982 ha ocurrido el nacimiento, desarrollo y finalmente la declinación de un fenómeno terrorista de tal extensión e incidencia que no ha tenido igual en ningún otro país de democracia occidental. La necesidad de combatir el terrorismo ha obligado al legislador a buscar en muchas ocasiones procedimientos constitucionalmente válidos para aprobar iniciativas eficaces, aun de emergencia, contra los fenómenos destructivos. He aquí un compendio. Ya en 1972 una ley establece al posibilidad de que el juez conceda la libertad provisional aun a quienes se imputan delitos para los cuales está prevista la orden de aprehensión obligatoria (ley 773 del 15 de diciembre de 1972, conocida como ley Valpreda), confirmada por la sucesiva ley 220 de 7 de junio de 1974, pero modificada después en sentido restringido por ley 152 de 22 de mayo de 1975 en materia de "disposiciones para la tutela del orden público y sobre la detención por la policía" (llamada ley Reale, sometida a referéndum abrogatorio en 1978 cuando, a pocas semanas del epílogo de la tragedia de la calle Fani y de la de la muerte de Aldo Moro, una mayoría de casi el 77% de los votantes rechazó la petición de abrogación).

Disposiciones posteriores (ley 15 de 6 de febrero de 1980) habrían de modificar la materia para aumentar los límites de la prisión preventiva para todos los delitos ligados de cualquier modo con el terrorismo, en el ámbito de una nueva serie de "medidas urgentes para la tutela del orden democrático y de la seguridad pública", lanzadas por

decreto-ley a finales de 1979 (decreto legislativo 625 de 15 de diciembre de 1979, al día siguiente del secuestro del juez D'Urso).

Las mismas leyes, ya citadas, de 1975 y de 1980 contenían tentativas para introducir y reglamentar la denominada "detención judicial, considerado a veces como instrumento indispensable de la lucha contra la subversión, y dirigido como lo era, a permitir la intervención de las fuerzas del orden incluso contra quien se considerase "en inminencia de cometer posibles delitos". Medidas introducidas a finales de 1979 por un año, y prorrogadas por otros dos meses (después ya no), sin que se hubiera hecho uso de ellas más que esporádicamente, según lo revelaron los informes trimestrales al parlamento que por ley estaba obligado a hacer el secretario del interior.

Finalmente, es de particular importancia y eficacia en este contexto, la normatividad sobre el "arrepentimiento efectivo y la disociación", que contiene importantes disposiciones de derogación en el código penal y en el código de procedimientos penales, introducida con la finalidad de favorecer la colaboración de quienes tuvieran la intención de abandonar los grupos terroristas y tener alguna esperanza para el futuro a cambio de una adecuada colaboración para el desmantelamiento de las centrales subversivas (ley 303, de 29 de mayo de 1982; algunas normas en este sentido, que ya habían probado su efectividad, están contenidas en la citada ley 15/1980).

En el ámbito de la justicia deben señalarse otras numerosas disposiciones. La ley 689/81 que preveía la llamada "despenalización" de una serie de delitos menores que no se deben descuidar, así como la posibilidad de penas alternativas para la encarcelación por delitos de menor incidencia sobre la sociedad. En el mismo sentido ha intervenido la ley 532/82 que introduce para el juez la facultad de imponer a los acusados diferentes formas de encarcelamiento (por ejemplo, arresto domiciliario), pero también ha instituido el llamado "tribunal de la libertad" para el reexamen, por parte de un colegio escogido para tal propósito e instituido en los tribunales de las cabeceras de provincia, de las disposiciones restrictivas de la libertad y de la propiedad personal. El "tribunal de la libertad" está obligado a pronunciarse en un término de tres días.

Empero, el Estado se encontraba en la necesidad de enfrentar, y lo está enfrentando todavía, el desafío de la criminalidad organizada: la *camorra* y la *maffia*. Muy innovadores eran los instrumentos puestos a disposición de los investigadores con la ley 646 de septiembre de 1982, emanada pocos días después del asesinato, por la *maffia*, del general Carlo Alberto Dalla Chiesa, y de su esposa en Palermo, en donde

había asumido desde hacía pocos meses el cargo de prefecto. La ley denominada *"antimaffia"* además de que prevé para el prefecto de Palermo funciones de "alto comisionado", con extensas tareas de coordinación en cualquier aspecto de la prevención y represión de la criminalidad organizada, define el delito mismo de asociación mafiosa y atribuye a los poderes públicos y a la magistratura importantísimas medidas de prevención así como de intervención fiscal y tributarias para incidir sobre el aspecto económico del fenómeno mafioso, superando los obstáculos hasta hoy opuestos por la ley ordinaria (por ejemplo en materia de secreto bancario).

Por lo que se refiere al artículo 15 de la constitución, en 1974 la ley 98 ha reglamentado por primera vez orgánicamente la controvertida materia de la intercepción telefónica, y para recurrir a ella debe ordenarlo el magistrado y en casos de excepcional urgencia, puede autorizarla en cualquier caso.

La intervención del legislador es muy importante para la aplicación del artículo 18 de la constitución, que sanciona la libertad de asociación con la única prohibición para la asociaciones secretas de carácter militar. Y también la oportunidad para examinar la aplicación dada a la XII disposición transitoria que prohíbe que se reconstruya el partido fascista. Por lo que respecta a este último aspecto, ya había proveído la ley 645/1952 (llamada ley Scelba), en tanto que la citada ley Reale (así como otras sucesivas), contenían disposiciones específicamente dirigidas a la prevención y represión del terrorismo "negro". Contra dos asociaciones políticas neofascistas, "Ordine nuovo" y "Avanguardia nazionale", los tribunales de la república (en Roma y en Padova) emitían sentencias aplicativas que las definían como tentativas para constituir nuevamente el partido nacional fascista, por lo que el ministro del interior disponía, mediante decreto, la disolución y la confiscación de los bienes. De particular relevancia constitucional y política fue el caso de la llamada "Logia P. 2", cuyo escándalo surgió con todas sus consecuencias en la primera parte de 1981 y llevó a la caída del gobierno de Forlani y con ello al nacimiento del primer gobierno de Spadolini. Éste tenía como primer punto de su programa combatir la interferencia causada por la logia masónica Propaganda 2, asunto en el que estaban implicados numerosos funcionarios públicos, magistrados, militares de alto grado y hombres de los servicios de seguridad. Era así aprobada la ley de 17 de enero de 1982 contra las "asociaciones secretas" en general y la Propaganda 2 en particular; finalmente encontraba aplicación el artículo 18 de la constitución que en precedencia carecía de una normativa que especificara el carácter de la asociación secreta

y de las modalidades de una disolución eventual. En cuanto a este último aspecto, el mecanismo es análogo al individuado en su tiempo por la ley Scelba contra las tentativas de constituir nuevamente el partido nacional fascista (sentencia irrevocable de la magistratura, disolución dispuesta por el presidente del consejo). Mientras la definición de asociación secreta es aquella de asociaciones:

> Que también al interior de asociaciones evidentes, ocultando su existencia, o bien teniendo secretas las finalidades y las actividades sociales, o bien teniendo desconocidos en todo o en parte y también recíprocamente a los socios, desarrollan actividad directa para interferir en el ejercicio de las funciones de los órganos constitucionales, de la administración pública y de los de ordenamiento autónomo; de entes públicos también económicos así como de servicios públicos esenciales de interés nacional. (Artículo 1 de la ley citada.)

Después de la actualización esencial de los problemas de la justicia, es necesario dar cuenta de las novedades relevantes que se refieren a la materia de la libre manifestación del pensamiento. En efecto, son en los primeros años de la década del setenta cuando se desarrolla el amplio debate sobre la reforma de la RAI (Radio Televisión Italiana); en 1974 interviene la corte constitucional con las sentencias 224 y 225, la segunda de las cuales dicta al parlamento, con gran retraso, las condiciones que hubieren seguido justificando el monopolio público; en 1975 fue aprobada sobre esa directiva la ley 103 de reforma, mientras ya se difunde el fenómeno de las radiodifusoras y televisoras privadas locales. La ley 103 se basa sobre la "parlamentarización del gobierno" de la radiotelevisión estatal, confiado a la comisión parlamentaria para la dirección y vigilancia compuesta por 20 senadores y 20 diputados con amplios poderes no sólo en materia de directivas y control sino hasta de gestión directa sobre algunos aspectos del servicio: la tribuna política, el acceso, la determinación de la cobertura publicitaria anual, la designación de la mayoría de los integrantes en el consejo de administración de la sociedad concesionaria. Se trata, indudablemente de la comisión de mayor peso político entre las comisiones bicamerales que se han ido formando en el parlamento. Sin embargo, la ley de reforma que se quiso caracterizar por la apertura hacia los grupos organizados de la sociedad civil, mediante el acceso y la descentralización productiva en veinte sedes regionales, encuentra aplicación precisamente cuando, al no ser contrastadas, se multiplican las experiencias de los particulares. En 1976 la sentencia constitucional 202 considera ilegítima la reforma de 1975 en la parte en que prohíbe a los particulares las

transmisiones radiotelevisivas locales: posición confirmada todavía en 1981, pero propuesta nuevamente por la magistratura ordinaria sobre la cuestión de las llamadas "interconexiones" es decir, sobre la posibilidad de coaliciones directas entre varias emisoras. Tal probición queda sustancialmente eludida mediante la transmisión, a la misma hora y en todo el territorio nacional, de videocasetes idénticos, mientras queda excluída la posibilidad de transmisiones de carácter periodístico. Considerada la incapacidad de las fuerzas políticas para expresar en siete u ocho años una ley reglamentaria, y vista la consolidación de la menos tres o cuatro redes nacionales privadas, es cierto que la corte deberá pronunciarse de nuevo mientras la situación, desde el punto de vista técnico (llamado como justificación del monopolio, residuo para el peligro del oligopolio), es cambiada una vez más y se prepara para cambiar de nuevo por la llegada de las transmisiones directas vía satélite, destinadas a realizar directamente transmisiones en el ámbito continental (como ya sucede en Estados Unidos).

A propósito del artículo 21 debe recordarse la normatividad sobre la prensa cotidiana y periódica, y en particular la ley 416, de agosto de 1981, la que llega al término de un proceso que ha durado casi diez años, y en el curso del cual habían surgido numerosas leyes de menor importancia, caracterizadas todas por dar ayuda a la prensa con el requisito de dar a la publicidad los presupuestos. Mucho más penetrante, en cambio, esta última normatividad, que puede ser definida, en buen derecho, como la primera ley *antitrust* en nuestro ordenamiento jurídico, que por un lado prevé toda una serie de disposiciones (más extensas y amplias que antes) y, por otro, subordina la retribución a importantes requisitos que las empresas editoriales deben cumplir y cuyo control corresponde a una oficina expresamente instituida y coordinada por un administrador responsable. Todos los encabezamientos están obligados a inscribirse en el registro nacional de la prensa; la composición de la sociedad editorial debe ser hecha pública; la contabilidad redactada según modelos precisos y públicos; la transparencia de la propiedad asegurada por la prohibición de inscripción fiduciaria y por límites a la titularidad de cuotas por sociedades que no sean de personas. Además, ningún editor puede controlar encabezamientos que difundan más de una quinta parte de los diarios vendidos en el país. Límites y obligaciones son dispuestos también para las empresas concesionarias de publicidad, ya que los mismos reportes entre éstas y los encabezamientos individuales son sometidos a limitaciones, con particular respeto del llamado "mínimo garantizado".

En cuanto a los partidos políticos a los que se refiere el artículo 49

de la constitución, falta todavía una normatividad (reglamentaria) sobre su reconocimiento jurídico. Sin embargo, hay que señalar la discutida ley 195 del 2, 5, 74, que ha introducido el financiamiento público concomitante con la obligación de publicar la contabilidad y la prohibición del financiamiento oculto. Tal normatividad atribuye un rol preciso a los grupos parlamentarios (a los que el financiamiento es devuelto) y constituye, según algunos, una forma de indirecto reconocimiento público. La ley fue sometida a referéndum abrogatorio en 1976, pero confirmada, con una mayoría un tanto restringida (56.4%), tal como para proponer la posibilidad de una reforma. Ésta ha ocurrido efectivamente con la ley 659 de 18 de noviembre 1981 después de que la ley 422 de agosto de 1980 había creado un financiamiento también para las elecciones (parlamentarias) europeas y una adecuación de los fondos puestos a disposición de los partidos debido a la erosión del poder adquisitivo del capital incautado en los primeros siete años de aplicación de la ley (1974/1980). La nueva normatividad prevé una mayor transparencia y rigidez en la contabilidad (que deben ser publicados en al menos dos periódicos nacionales), pero insuficiente para satisfacer la doctrina y la opinión pública, porque también la publicidad está prevista sólo para las organizaciones centrales de los partidos y no para aquellas periféricas, más consistentes en algunos casos que la misma central. Debe mencionarse, sobre el mismo plano de las intervenciones modestas para la moralización de la vida pública, la ley sobre el registro del patrimonio de los servidores públicos.

Durante este tiempo, en coincidencia con la segunda y consecutiva disolución anticipada de las cámaras (en 1976) las leyes 136 y 240 de abril y mayo de 1976, han reducido la duración de la campaña electoral de 45 a 30 días y simplificado al máximo los procedimientos para la presentación de las listas por parte de los partidos ya integrantes del parlamento.

En el tema del servicio militar (artículo 52 de la constitución), hay que señalar la ley 382, de 11 de julio de 1978 (cuya aplicación sería completada por el D.P.R. 691 de noviembre de 1979), que garantiza los derechos del ciudadano que presta el servicio militar: una disposición que se ha insertado en la más vasta tendencia democrático-participativa que ha caracterizado los últimos quince años y que ha interesado, como veremos, otros aspectos de la vida civil, ya sea en forma individual, o en forma asociada, dentro y fuera de las estructuras pú-

blicas. Se puede recordar para tal propósito, la nueva disciplina del régimen de vida en las cárceles (ley 354 de 26 de julio de 1975) aplicada, no obstante, sólo en parte y con enormes dificultades por la carencia de estructuras carcelarias y los nuevos problemas surgidos como consecuencia indirecta del fenómeno terrorista. Con finalidades profundamente diversas, pero bajo la misma inspiración "liberal" de fondo, se puede también citar la ley 180 de 1978, en materia de enfermedad mental, que se ha impuesto el ambicioso objetivo de abolir los manicomios y reincorporar a la vida productiva los ciudadanos con problemas mentales.

De la misma tendencia legislativa es la ley 722 de diciembre de 1975, que ha introducido el servicio civil alternativo al militar ordinario para quienes alegan objeción de conciencia, sujetos por una parte a una determinada duración en el servicio con el fin de desanimar las objeciones infundadas (o juzgadas como tales).

En cuanto a las relaciones ético-sociales, cabe recordar ante todo la ley 151 del 19.5 1975 sobre el "nuevo derecho de familia", que sanciona la igualdad de los cónyuges y el trato igual para los hijos nacidos fuera de matrimonio. Ésta redefine, además, el régimen patrimonial de los cónyuges según los regímenes de separación de bienes y sociedad conyugal. De la ley Baslini-Fortuna, que en el 1970 introdujo el divorcio en nuestro ordenamiento, ya que ha sido mencionada en la actualización relativa a las relaciones entre Estado e iglesia.

Se han hecho innovaciones importantes también en el ámbito de la educación. En 1974 la emanación de los llamados "decretos legales" (los D.P.R. 416/419 del 31.5 1974)) que introducen, entre otras cosas, nuevas formas de gestión para la participación democrática de profesores, padres y estudiantes. La universidad, por su parte, más que la "reforma" entre los últimos años de la década de los sesenta y los primeros de los setenta, ha sufrido intervenciones parciales que han modificado profundamente, en todo caso, la organización y el orden del personal.

Por lo que se refiere a las "relaciones económicas", aparte de la cuestión todavía inconclusa de la "indemnización equitativa" en los casos de expropiación, después de numerosas sentencias de la corte constitucional, que han puesto nuevamente en discusión la solución que había sido dada al problema por la ley Bucalossi (ley del 28.1 1977 sobre el régimen de las áreas), ha evidenciado la persistente inaplicación de los artículos 39 y 40 de la constitución. Sin embargo, a este propósito es im-

portante mencionar la fundamental ley 300 de 20 de mayo de 1970, conocida como el "estatuto de los trabajadores" que quedó como principal instrumento de tutela de la libertad y dignidad del trabajador individual independiente, así como de la acción de las asociaciones sindicales en las fábricas. El texto garantiza las condiciones mínimas para la actividad sindical en todas las fábricas con más de 15 dependientes por parte de la empresa y de quien la represente. En cuanto a los límites del ejercicio del derecho de huelga, aparte de algunas sentencias de la corte constitucional que reconocen alguna legitimidad a la huelga política (ver sentencias 1 y 290/1974), señalan la prohibición al derecho de huelga (pero también el de una plena libertad sindical) prevista por la ley 121 del 1/7/1981 sobre el nuevo ordenamiento de la administración de seguridad pública, con la que ha sido desmilitarizada la reorganizada "policía de Estado". La casi contemporánea normatividad sobre la desmilitarización del control y la asistencia a los vuelos civiles prevé, a cambio de la prohibición, límites al ejercicio del derecho de huelga.

En relación con los "derechos y deberes de los ciudadanos" es oportuno recordar la reducción de 21 a 18 años para la mayoría de edad, acontecida en la primavera de 1975, disposición que ha contribuido a aumentar la diferencia entre el electorado activo para las dos ramas del parlamento. Cuatro años después, la ley 18 de 24 de enero de 1979 aplicaba una directiva de la CEE y dictaba las modalidades de la elección de los representantes italianos en el seno del parlamento europeo. Esta ley contenía además otras normas para permitir el voto en el extranjero (pero limitadamente a este tipo de elecciones) para los ciudadanos italianos residentes en los países de la comunidad.

Si a lo que hemos enlistado aquí se agrega la normatividad en materia de consejos de "circunscripción" y la reforma sanitaria con las nuevas modalidades de gestión para las unidades sanitarias locales (sometidas, por otra parte, a severas críticas después de sólo 5 años) se puede tener el cuadro completo de una línea más o menos coherente de reformas, a partir de los primeros años de la década de los sesenta, tendentes a ampliar los espacios de participación del ciudadano en cualquier ámbito de la vida organizada (empresa, escuela, universidad, fuerzas armadas, salud) y a garantizar los derechos fundamentales (aun en la empresa y en las fuerzas armadas, pero también en las cárceles y en los hospitales siquiátricos).

Un planteamiento más amplio ha sido hecho a propósito del instituto del referéndum, del que Maranini lamenta su inaplicación, ocurrido después de la ley 352 del 25 de mayo de 1970. Algunas evaluaciones previsoras del autor resultan a este propósito particularmente limpias: prin-

cipalmente aquella sobre la posibilidad y la oportunidad para que la jurisprudencia de la corte constitucional introdujera casos de prohibición del referéndum, además de los ya implícitamente señalados por la constitución, lo cual ha sucedido exactamente. Obviamente el rol de suplencia del legislador que objetivamente se ha obligado a asumir el órgano de justicia constitucional, no se ha ignorado ni podía estar exento (como ha sucedido fundamentalmente para cada cambio sustancial de los poderes de alabanzas y críticas por parte de los promotores del referéndum.

Los "casos de exclusión" más allá del dictado del artículo 75 han sido ya claramente "codificados" por una consolidada jurisprudencia de la corte. Ésos se refieren ya sea al contenido de las peticiones, o a la formulación de requisitos que se pide sean exigidos a los electores. En efecto, los requisitos deben tener sencillez, plenitud, univocidad y homogeneidad (ver sentencia 16/78 y 22/81). Si no tienen estas características "coartan la libertad del elector y no son admisibles" (ver sentencia 27/81). Además, no se puede proceder a realizar un solo referéndum, en el caso de existir más peticiones abrogativas con planteamiento opuesto (ver sentencia 26/81). En cuanto al contenido, no es admisible la propuesta de abrogación no sólo para los tratados internacionales sino también para aquellas leyes de aplicación de los tratados internacionales, toda vez que la ley sea vinculada al tratado hasta el punto de constituir un todo, por lo que la abrogación de la ley equivaldría a una abrogación del tratado. Del mismo modo no es admisible la petición de abrogación de normas cuya cancelación podrían lesionar intereses constitucionalmente protegidos (véanse las sentencias 26/30/31 de 1981).

Sería indudablemente difícil no reconocer que el dictado constitucional sobre el referéndum abrogatorio ha encontrado aplicación propia en la medida y en las formas indicadas hace quince años por Maranini: tanto más si se indagara, cosa que no se puede hacer en estas notas, acerca de las consecuencias que el instrumento del referéndum ha ejercido sobre el parlamento (como estímulo para legislar sobre algunas materias), sobre el sistema político y sobre los partidos en particular.

Parece correcto afirmar, más en lo general, que la parte de la constitución "declarativa de los derechos" (por decirlo a la manera de Maranini) a la que está dedicada el III capítulo de la segunda parte del libro, ha encontrado en los años de 1967 a hoy una aplicación, si bien no integral, sí extensa en cierto modo.

ACTUALIZACIÓN DEL CAPÍTULO CUARTO, PARTE SEGUNDA

ANTINOMIAS Y AMBIGÜEDADES DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES

Es el capítulo en el que es examinada la segunda parte de la constitución dedicada al ordenamiento de la república, es decir, a la organización del poder central y local parlamento, presidente de la república, gobierno, regiones-provincias-comunes, garantías constitucionales) con la sola excepción de la magistratura, a la que no por acaso está dedicada un capítulo aparte, el sucesivo.

En la vertiente de las relaciones fundamentales entre parlamento, gobierno y partidos, centrados sobre la relación de confianza, es suficiente señalar la serie de disoluciones anticipadas de las cámaras a las que se ha recurrido en los años sesenta (en 1972, 1976, 1979 y 1983) y la breve duración de los gobiernos, para constatar que el problema de la estabilización del ejecutivo no ha encontrado, ciertamente, solución respecto a las dificultades ya expuestas por Maranini. En efecto, se ha hecho el intento de llevar nuevamente ante el parlamento alguna de las situaciones de crisis recurrente en las relaciones entre partidos (por ejemplo en 1982, en ocasión de la crisis del segundo gobierno de Spadolini), el mismo Spadolini ha solicitado la confianza para sus dos gabinentes, votada la primera vez por las cámaras sobre la base de una moción real y adecuadamente motivada (una recuperación del dictado constitucional no definitivo, a juzgar por la anodina y brevísima motivación fiduciaria del gabinente de Fanfani) y luego ha caído, si no por formal moción de desconfianza, ciertamente por la desconfianza sustancial que se manifestó indirectamente en el parlamento, frente a la cuestión promovida por el presidente del consejo sobre la violada colegiabilidad de la dirección política del gobierno y de los instrumentos para sancionar la violación por parte de algún ministro.

El malestar causado por la correlación entre partidos-gobierno-cámaras quedó confirmado por la aplicación del recurso, al día siguiente, de elecciones anticipadas de 1976, con fórmulas ingeniosas en cuanto a los márgenes de la normalidad institucional, como la famosa "no desconfianza"

con la que fue permitida la vida y la concreta operatividad de un gobierno (el gobierno de Andreotti) sustancialmente carente de confianza.

El artículo 95 constitucional (sobre la organización de la presidencia del consejo) permanece inaplicado todavía hoy, aunque el propio gobierno de Spadolini lo ha presentado por primera vez ante las cámaras en un proyecto orgánico todavía en discusión.

En cuanto a los *interna corporis* parlamentarios, la reforma de los reglamentos de 1971 ha introducido significativas innovaciones que ha exaltado el rol y la función de los grupos parlamentarios y la corresponsabilidad de todos y cada uno de ellos en la marcha de los trabajos. Las consecuencias no han sido siempre positivas, especialmente cuando (desde 1976) ha ingresado en el parlamento un partido decidido a usar, sin prejuicios, todos los recursos del reglamento con el fin de incidir, desde posiciones de exigua minoría, sobre la actividad parlamentaria (sobre todo en la cámara), entendida no sólo como regularidad procesal sino también como contenido deliberativo.

En los mismos años, una cierta lentitud en los trabajos, pero sobre todo una ausencia sustancial de compactas y determinadas mayorías políticas, han provocado la utilización de un recurso, cada día más frecuente, por parte del ejecutivo, el decreto ley, injertando un mecanismo en espiral que ha llevado en muchas ocasiones a la parálisis del trabajo parlamentario, de modo particular a la cámara en donde el mejor reglamento se prestaba al obstruccionismo y en donde, sobre todo, las minorías decididas a hacer uso del recurso eran particularmente activas y mayormente representativas.

Se llega así a las modificaciones de noviembre de 1981, relativas al abandono de la regla de la unanimidad para la organización de los trabajos (artículo 23 RC) al introducir la opinión sobre la constitucionalidad, previsto por todos los decretos en relación a los requisitos de necesidad y urgencia, sobre las modalidades de discusión de los artículos individuales y en particular en las enmiendas, así como sobre la duración de las intervenciones (artículo 85 RC). También el reglamento del senado en marzo de 1982 se adecuaba a la opinión sobre la constitucionalidad (con la modificación del artículo 78 RS). Otras tentativas, no traducidas por ahora en la nueva normatividad reglamentaria, han sido realizadas recientemente con la finalidad de asegurar una lectura previa de las leyes financieras de previsión (ley financiera verdadera y propia, ley sobre finanzas locales, balance de previsión): con resultados, por otra parte, muy decepcionantes, sobre todo por las frecuentes crisis de gobierno y la persistente dificultad, especialmente en la cámara, de seguir el ritmo previsto, también aquí más por las constantes separacio-

nes entre las mayorías que por los insalvables vicios en los procedimientos.

Los temas sobre el obstruccionismo del voto secreto (criticado por muchos especialmente ahí en donde se puede seguir aun a poca distancia y sobre la misma materia un voto evidente para la cuestión de la confianza: ver artículo 116 RC), de la falta de procedimientos acelerados ((llamada "pista preferente") par los proyectos de ley del gobierno, ejecutivos de la dirección política indicada por las mismas cámaras en la moción (o en el debate) de confianza, quedan todos abiertos. Así como la más amplia temática sobre las llamadas "reformas institucionales", regresadas prepotentemente a las candilejas de la segundta mitad de los años setenta y que en la primavera de 1983 dieron lugar al voto de las dos ramas del parlamento para la elección de una comisión bicameral encargada precisamente de profundizar el estudio. Por lo que se refiere en particular al órgano de gobierno, no se puede dejar de señalar, aparte de todo lo que se ha dicho sobre las iniciativas de ejecución constitucionales de los gobiernos de Spadolini, la cuestión siempre abierta de la falta de colegialidad (tendencia de los ministros individuales de gestionar cada uno su propia línea ministerial partidista, ciertamente no prevista en la constitución) y del acto de la formación del gobierno, aquellos de la selección de ministros, que no se escapa nunca a la negativa influencia de las secretarías de los partidos de mayoría, con menoscabo de los poderes constitucionales del presidente del consejo.

Por otra parte, falta todavía hoy una reglamentación jurídica de los partidos, más allá de las innovaciones introducidas por la legislación sobre el financiamiento público y la publicidad de la contabilidad. Más en lo general, la presencia de los partidos en las instituciones y también en todos los espacios de participación recientemente introducidas para favorecer una gestión no burocrática y más descentralizada de servicios de interés colectivo (salud, educación, vivienda, etcétera) ciertamente no disminuido sino ampliado sin medida. Así que el término de "partidocracia" acuñado por Maranini verdaderamente no ha perdido nada de su eficacia definitoria.

Retornando al ambiente de las cámaras, es oportuno señalar el frecuente uso del recurso de investigación parlamentaria, particularmente en los años comprendidos desde 1977 a la fecha. Si en 1960 habían sido creadas dos comisiones de investigación, aquella sobre el Sifar (31 de marzo de -969) y aquella sobre la criminalidad en Cerdeña (27 de octubre de 1969), después se han instituido una verdadera y propia serie de comisiones de investigación para el suceso de "la diosilla en Seveso" (16 de junio de 1977), para investigar sobre "las empleadas de armas"

(8 de agosto de 1977), sobre "los retrasos en la construcción en Belice" (30 de marzo de 1978) sobre el secuestro y asesinato de Moro y, más en general, sobre el terrorismo (30 de noviembre de 1979), sobre el caso Sindona (22 de mayo de 1980), y finalmente sobre la logia Propaganda 2 (22 de enero de 1982). Alguna vez, la actividad de estas comisiones se ha entrelazado con la de la magistratura ordinaria no siempre respetando las respectivas esferas de competencia y no siempre con mutua colaboración entre los órganos investigadores de los dos espacios.

Otro instituto de derecho parlamentario al que las cámaras han recurrido recientemente han sido las comisiones parlamentarias bicamerales, constituidas en paridad por senadores y diputados, cuya constitucionalidad es puesta en duda por algunos, por la naturaleza particular de estos órganos, que revisten cierto aspecto de "tercero" respecto a las dos cámaras. Se me ocurre citar a la comisión sobre la RAI (artículo 1 de la ley 103 de 14 de abril de 1975); aquella para las cuestiones regionales (artículo 8 de la ley 183 de 2 de mayo de 1976); la comisión para la "reconvención" industrial que, entre otras cosas, proporciona opiniones sobre los nombramientos de los principales directores de empresas de participación estatal (artículo 13 de la ley 675 de 12 de agosto de 1977); y, finalmente, del comité sobre el servicio secreto (artículo 11 de la ley 801 de 24 de octubre de 1977).

Generalmente las comisiones bicamerales constituyen la tentativa de responder a la voluntad del parlamento para asegurar una propia continuidad eficaz en sectores específicos y delimitados, en los cuales la gestión asume un significado de gran validez política. Entre las comisiones bicamerales, la de la línea y control sobre el servicio público radiotelevisivo ha suscitado los mayores contrastes, en particular a causa de las funciones de gestión (administrativas) que la ley le ha confiado (el llamado "gobierno" del sistema público radiotelevisivo) y de las consecuencias negativas que de ello derivan, por ejemplo en materia jurisdiccional, frente a las decisiones asumidas por ella.

En cuanto a la figura del presidente de la república (páginas 422 y siguientes del texto) no se han hecho innovaciones normativas. Sin embargo, se puede señalar la diversa interpretación que de su rol han dado los presidentes que se han sucedido en el alto cargo desde 1967 a la fecha (Giuseppe Saragat, Giovanni Leone y Sandro Pertini). Por lo que se refiere a este último, elegido en 1978 después de que el presidente Leone había sido obligado a dimitir en la víspera del "semestre blanco" por la sustancial e impropia "desconfianza" manifestada por una parte importante de la formación parlamentaria, es indispensable resal-

tar cómo se exaltó la función de estímulo (además de equilibrio) desarrollada frente a los otros órganos constitucionales: función concretada mediante un uso frecuente, atento y oportuno de la facultad de exteriorización del pensamiento presidencial en mérito a los hechos institucionales de mayor relieve. Parco es el uso que los presidentes han hecho del poder de remitir los actos constitucionales (con frecuencia por falta de protección de la normación del artículo 81 de la constitución), pero es de señalar, bajo la presidencia de Pertini, un caso de rechazo a la emanación de un decreto ley adoptado por el gobierno en materia electoral.

Pertini, sin lugar a dudas, puede ser considerado —es una constatación de comparación objetiva— como el presidente que más que ningún otro ha personificado el rol presidencial en la lectura interpretativa que de ello da el autor, quien quince años atrás veía a un jefe de Estado que

> ...aun absteniéndose cuidadosamente de cualquier intervención en la política pequeña, sin embargo, vigile con vigor el respeto a la aplicación de la constitución, someta los actos legislativos y gubernativos a un vigilante y riguroso control preventivo de constitucionalidad, unido con el sucesivo control de la corte constitucional, promueva la legislación constitucional (que gobiernos partidocráticos no tienen la virtud de promover), que desarrolle ante el país una leal política de defensa, de aplicación, de integración de la constitución, defendiendo a la misma constitución de la degradación partidocrática, es decir, defendiendo al Estado de la ruptura.

En la actualización del análisis integral sobre la organización de los poderes hecha en el cuarto capítulo de la segunda parte, es necesario señalar la relevante innovación realizada a partir de 1970, en aplicación del dictado: la creaci/n del ordenamiento regional ordinario (ley 108 de 17 de febrero de 1968; ley electoral regional; leyes 281 de 16 de mayo de 1970 y 1084 de 23 de noviembre de 1970 en materia de organización y financiera). Las primeras elecciones regionales se tuvieron el 7 de junio de 1970. Después de un año (julio de 1971) el parlamento aprobaba todos los estatutos de las regiones con derecho ordinario, aprobados por éstas en precedencia, según previsión del artículo 123. Con las disposiciones indicadas y las elecciones, así como con la emisión de los estatutos, el proceso de ejecución constitucional no se agotaba, más bien se iniciaba un enfrentamiento de fuerzas entre los nuevos organismos y la organización central (y ministerial) del Estado por la transfeferencia efectiva de las funciones legislativas y administrativas a las regiones y por la emisión de las llamadas leyes cuadro, al interior de

las cuales las regiones pudieran ejercer la competencia compartida y concurrente que la constitución les atribuye. Tal proceso es culminado con la ley 382 del 25 de julio y con los D.P.R.. números 616, 617 y 618 del 24 de julio de 1977, que han ampliado las funciones administrativas delegadas o transferidas a las regiones en materias fundamentales como los servicios sociales, el territorio y el desarrollo económico.

El tema de la descentralización, aparte de la reforma general del sistema de las autonomías y en especial aquella de los entes y de las finanzas locales (todavía en discusión) ha intervenido la ley 278 de 1976, que ha instituido los consejos circunscripcionales o de barrio, con elección directa por parte de los ciudadanos en los municipios con más de 40,000 habitantes que hayan confiado a los barrios poderes deliberantes además de consultivos.

ACTUALIZACIÓN DEL CAPÍTULO QUINTO, PARTE SEGUNDA

CONTRASTADA AFIRMACIÓN DE TERCER PODER EN EL VEINTENO REPUBLICANO

Tal vez ningún otro autor ha desarrollado, como Maranini, el tema del rol primario, más bien decisivo, de un poder judicial autónomo e independiente, visto como elemento fundamental para la creación completa de un sistema constitucional de democracia occidental. No por acaso, le dedica un capítulo aparte.

Debe advertirse que, en parte por la introducción de las innovaciones legislativas que luego señalaremos y todavía más por el cambio general del clima político, los únicos quince años que nos separan del análisis "marananiniano" han modificado mucho la situación.

El acto legislativo de mayor relieve en el periodo citado es la ley 615 de diciembre de 1975, que modifica la composición del consejo superior de la magistratura, cuyos componentes elegidos aumentaron de 21 a 30, y se ha creado una subdivisión de miembros "togados", más adecuada a la naturaleza de las varias categorías de magistrados (de casación, de tribunal de apelación, de tribunal). Además, la ley reforma el sistema electoral introduciendo el proporcional con distrito único nacional y repartición de las "sillas" según el método de Hondt. Antes, la ley 1198 de 1967, ya había modificado la composición de la sección disciplinaria, mientras que en el año sucesivo la sentencia 44/1968 de la corte constitucional había establecido la posibilidad de censurar las deliberaciones del consejo superior ante los tribunales administrativos (desde 1971, los tribunales administrativos regionales, Tar, en primer grado). Otras modificaciones han sido introducidas por reciente ley 1 de 3 de enero de 1981, todavía sobre la composición de la sección disciplinaria, sobre la facultad de suspender a los miembros del consejo superior sujetos eventualmente a procedimiento penal por parte del consejo mismo, sobre las modalidades de formación de las listas electorales, sobre la subdivisión creada para los 20 miembros "togados" (hay cuatro magistrados de casación, de los cuales dos tienen funciones directivas, dos de apelación, cuatro de tribunal y diez escogidos libremente entre todas las categorías).

Por esa época encontraba solución la cuestión de la adecuación de los sueldos de los magistrados, para quienes se establecía la revisión automática trianual sobre la base del promedio de los aumentos habidos en el periodo considerado a favor de los servidores públicos.

Una reciente sentencia constitucional, al 87/1982, ha establecido que la asignación de los 20 miembros provenientes del orden judicial, entre jueces de las diversas categorías, debe suceder respetando no sólo a su posición en la carrera sino en el servicio efectivo de las funciones. Como es notorio, ya desde hace un veintenio (por la ley llamada "Breganze", nombre del proponente) la progresión en la carrera de los magistrados es cuasi automática y no está necesariamente ligada a las funciones efectivamente desarrolladas, así que un magistrado con grado y sueldo de juez de la casación puede ejercer las funciones, por ejemplo, de juez de tribunal.

Si se examinan en su conjunto las innovaciones realizadas desde 1977, se constata una marcada tendencia hacia un arreglo del orden judicial, no lejano de aquel augurado por el autor.

No hay duda de que la independencia de la magistratura es hoy una realidad y que el único límite que se puede reconocer se refiere al poder de los jefes en el ámbito de la oficina del ministerio público, en donde subsisten precisas prerrogativas jerárquicas.

En espera de una reforma orgánica del ordenamiento judicial, permanecen, hoy, ante el parlamento numerosísimas propuestas: aquella sobre la introducción del juez de paz (no profesional), ya aprobada por el senado; aquellas para la reforma del instituto del pretor en el que convergen actualmente funciones de acusación y de juicio que muchos quisieran separar; aquellas para la introducción de causas de responsabilidad civil (al menos por culpa grave) o bien, para una precisa individuación de los casos particulares que pueden dar lugar a responsabilidades disciplinarias; aquellas para colocar las responsabilidades del ministerio público bajo el control del ejecutivo; aquellas para la asignación por rotación de los encargos directivos, así como para el sorteo en la asignación de los procesos. Una serie de propuestas, a veces contradictorias, que a menudo parecen sobre todo episodios de crónica judicial.

Es de hacer notar que, precisamente mientras las corrientes hacia el interior del orden judicial, después de años de divisiones marcadas, parecen haber encontrado un cierto grado de unidad; el poder político ha manifestado en los primeros años de los ochenta la ostensible sensación de una pretendida politización de la magistratura, denunciada con frecuencia con el fin de suscitar la opinión pública en apoyo de inno-

vaciones que se opongan al de una consolidación y ampliación de la independencia del orden judicial.

En cuanto al rol fundamental de la corte constitucional, ella ha sabido sustancialmente continuar con su tradición de independencia, asumiendo la función de suprema garantía de la legitimidad constitucional. Debe señalarse además, para esta jurisdicción, el primero y hasta ahora único proceso penal constitucional desarrollado en 1978 sobre el caso Lockheed, que ha provocado la detención en el funcionamiento de la actividad ordinaria a causa de las muchas sesiones que se le han dedicado. A tal grado que en muchas partes ha surgido el temor de que la existencia de frecuentes sucesos de tal género conducirían a la parálisis substancial de la corte. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que se trata, como el constituyente lo había imaginado, de casos del todo excepcionales. En cambio, queda abierta la problemática más amplia de la justicia penal constitucional.

Después del envío a la corte de los exministros Gui y Tanasssi, decidido por el parlamento en sesión común del 11 de marzo de 1977, y después de una petición de referéndum abrogatorio en la que había sido recogido el número de firmas prescrito, el legislador modificaba la normatividad de 1962 con la ley de 10 de mayo de 1978. Con ésta, la decisión de archivar en sede de comisión investigadora, se limitaba a la voluntad de una mayoría fuertemente calificada de las cuatro quintas partes de los componentes, en tanto que en el caso de mayoría diversa sería introducida la posibilidad de solicitar nuevamente la discusión ante el parlamento en sesión común, aún sujeta a recoger firmas de al menos un tercio de diputados y senadores. Así sucedía precisamente en el verano de 1980 respecto a las acusaciones contra el presidente del consejo, Francisco Cossiga, para quien, por otra parte, el parlamento en sesión común negaba la puesta en estado de acusación el 27 de julio de 1980.

Al respecto han sido numerosas las propuestas de modificación pendientes, ya sea en el sentido de substraer al parlamento la fase de la instrucción, en el sentido de modificar su reglamentación o, finalmente, en el sentido de eliminar *tout court* el actual régimen particular, confiando cada competencia a la magistratura ordinaria (cuando menos respecto de quienes ya no son ministros).